



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales

TESIS

“LA NUEVA RELACIÓN ESTADO/SOCIEDAD, UN ESTILO DE
GOBERNANZA Y LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA”

ALUMNO: LUIS TRABA
DIRECTOR: HÉCTOR POGGIESE

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|--|-----|
| RESUMEN | 3 |
| ABSTRACT | 4 |
| 1. ESTADO DEL ARTE | 5 |
| 1.1. Reformas instrumentales | 19 |
| 1.2. El proceso de las Políticas Públicas | 33 |
| 1.3. Participación y Políticas Públicas | 44 |
| 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS..... | 73 |
| 2.1. Problema de investigación..... | 73 |
| 2.2. Hipótesis..... | 75 |
| 2.3. Metodología de trabajo | 75 |
| 2.4. Dimensiones de análisis | 81 |
| 3. UNIDADES DE ANÁLISIS..... | 84 |
| 3.1. Parque Avellaneda – Buenos Aires – Argentina | 85 |
| 3.2. Parque Federal – Santa Fe – Argentina | 101 |
| 3.3. Parque Norte/Guadalupe Estratégico – Santa Fe – Argentina | 125 |
| 4. ANÁLISIS CRÍTICO | 138 |
| 5. CONCLUSIONES | 147 |
| BIBLIOGRAFÍA | 155 |

RESUMEN

Este trabajo presenta el resultado de una investigación que fuera encarada con el fin de elaborar la Tesis pertinente para la obtención por parte del autor del grado de Maestría en Gestión Pública.

El tema principal indagado parte de que en la actualidad la compleja fenomenología social y la consecuente variedad y cantidad de demandas/necesidades/aspiraciones de la población, no se corresponden con la respuesta de los modelos de Políticas Públicas tradicionales, producidos básicamente por un Estado fisconómica y procedimentalmente burocrático. Asumiendo desde el inicio una mirada instrumental o desde la gestión, podemos decir que esto depende de, entre otros factores, ¿la configuración del Estado presente/responsable? ¿Del tipo de proceso de formulación/implementación de las Políticas Públicas? O también está determinado por el mecanismo/procedimiento que efectiviza la interacción Estado/sociedad? Si se tienen en cuenta todas estas cuestiones, ¿se pueden tomar mejores decisiones? Y con ello, ¿se pueden mejorar las Políticas Públicas en términos de logros obtenidos y su correspondencia con las necesidades sociales?

Para responder a estas preguntas recorreremos el estado del arte en materia de los procesos de reforma del Estado como estructura, donde en la actualidad toma relevancia el remozado Espacio Público No Estatal (EPNE), mirando la cuestión desde lo procedimental/organizacional y sin desconocer la dimensión política del asunto, ni de un necesario análisis del cuerpo social para un mirara realmente integral, pero limitándonos a destacar su importancia en cada caso que se crea necesario. Luego plantearemos un enfoque procedimental de las Políticas Públicas que aporta en el sentido funcional que adoptamos, para finalmente dar lugar a la presentación de elementos de juicio sobre los procesos de participación que favorecen la resolución integrada de los problemas que los aquejan.

Con ese fin presentaremos y analizaremos tres casos situados en respectivos EPNE, donde se puede estudiar las distintas combinaciones de estos factores, uno el de Parque Avellaneda en la ciudad de Buenos Aires y dos más en la ciudad de Santa Fe, el del Parque Federal y el de la ONG Guadalupe Estratégico actuando en el proceso de impulsión del Parque Norte.

ABSTRACT.

This research presents the results of an investigation that was undertaken with the aim of drawing up the Thesis for the procurement, by the author, of the Master in Public Management Degree.

The main issue investigated parts from the fact that nowadays the complex social phenomenology and the resulting variety and quantity of people's demands/ needs/ aspirations do not correspond with the responses of the traditional Public Policy models, basically produced by a physiognomic and procedurally bureaucratic State. Taking from the beginning an instrumental outlook or from the management, we may say that it depends, among other factors, on the configuration of the State present / responsible? The type of process formulation / implementation of Public Policies? Or is it also determined by the mechanism / procedure that makes the interaction State /Society come into effect? If all these issues are taken into account, may better decisions be made? And with that, can Public Policies be improved in terms of achievements and their correspondence with social needs?

To answer these questions we will explore the state of the art regarding the Reform processes of State as a structure, where nowadays it plays a major role the renovated Non Governmental Public Space (EPNE – Espacio Público No Estatal), looking at it from the procedural / organizational point of view and neither ignoring the political dimension of the issue, nor an essential social body analysis for a truly comprehensible outlook, but limiting ourselves to highlight their importance only in every case it is believed to be necessary. Then we will raise a procedural approach of Public Policies that contributes in the functional view we adopt, to finally present pieces of evidence connected with the participation processes that favoured an integrated resolution of the problems that afflict them.

To this end we will present and discuss three cases sited in different EPNE, where the different combinations of these factors can be studied, one sited in Parque Avellaneda in Buenos Aires city, and another two in Santa Fe city, the Parque Federal and the NGO Guadalupe Estratégico acting in the impulsion process of Parque Norte.

1. ESTADO DEL ARTE

La cuestión de la Reforma del Estado, aun como una categoría analítica, ha ocupado, ocupa y ocupará un lugar destacado en las agendas políticas de los países y sus instituciones, especialmente en los países “en vías de desarrollo” o “periféricos”, al decir de Prebisch. La razón de ello es, a nuestro juicio, que al Estado, en la más amplia acepción de la palabra, se le atribuye la persistencia de las distintas problemáticas que aquejan a los pueblos por acción, políticas deficientes, omisión, ausencia o falta de “penetración”¹ en el tema, y desde cualquier perspectiva ideológica, derechas e izquierdas reclaman la asunción de un rol protagónico en todos los asuntos públicos y también en muchos de los privados.

Sin querer entrar en el análisis politológico de esta cuestión, debemos señalar, o más bien sentar posición, acerca de que el modelo de democracia se discute paralelamente con ello. Esto se da básicamente alrededor de la tensión que se presenta según el modelo de relación Estado/Sociedad que se plantee, entre su versión “de arriba a abajo”, el de la gobernabilidad o representativo, o “delegativo” (O'Donnel, 1998), y los nuevos planteos sobre la necesidad de generar movimientos “de abajo hacia arriba”, es decir, en los cuales las soluciones tengan origen en la base de la sociedad, al menos en términos de la agenda pública y de las decisiones que sobre ella se toman, la cual es una posición que ha ganado mucho terreno en los últimos años. Una tercera postura podría llevarnos hacia un punto medio, un lugar donde ambas fuerzas se articulen, donde, si bien prime una u otra visión, según el caso, ambas puedan siempre hacerse valer, con sus competencias y expectativas en pos del “bien común”. Entre estas dos últimas visiones puede fluctuar el concepto de “democracia participativa” o “democracia real”, según otros.

Ahora, entrar en el análisis de estos planteos nos puede llevar a campos tan disímiles como los sistemas electorales, las Políticas Públicas y su proceso

¹ A decir de Oslak, “el Estado es lo que hace” y en este sentido habla de penetración como la verdadera presencia del Estado al tener injerencia sobre el problema y no solo “estar” presente (Oslak, 2002).

de producción, las reformas “administrativas”² y/o de los modelos de gestión, los sistemas legislativos, la construcción de la “agenda pública”, los marcos regulatorios de los distintos campos de la economía, la participación del Estado en ello, etcétera.

Para precisar, entonces, el campo de estudio de este trabajo, plantearemos seguidamente, en forma sintética y sólo a este efecto, cuál es la faceta del Estado, y de su reforma, de la que nos ocuparemos.

Empecemos por diferenciar el concepto de Estado del de **régimen político** y del de **gobierno**. Mientras que cuando hablamos de régimen nos referimos al sistema de acceso al poder, o sistema como las formas y canales de acceso a los cargos públicos, gobierno es el espacio de decisión dentro del Estado, el que a su vez tiene una práctica política determinada, la que representa la encarnadura del régimen o el modo de gobernar (Thwaites Rey, 2005).

El **Estado moderno/capitalista**, según Heller (1942), es básicamente una “**unidad de dominación**, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial” (Twaites Rey, 2005), y para ello se constituye como “un cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes” de acuerdo con Miliband (1985). En tanto, todo este accionar debe conjugarse en una “unidad de voluntades” con “dirección única (bien común)” a partir del “ajuste de conductas del todo social” (Barra, 1998), para lo que se debe constituir como una persona jurídica de existencia necesaria y de carácter público, como reza en el Código Civil Argentino.

Esa dominación de la que hablábamos tiene al Estado como instrumento fundamental en función de que es el “componente específicamente político de la dominación de una sociedad territorialmente delimitada” (O'Donnel, 2005), a través del control de los medios de coerción física, de los recursos

² Éste es un término más que discutible en el sentido que reduce las reformas estructurales y/o funcionales a los mecanismos burocráticos-administrativos, desconociendo entre otras cosas el proceso de las Políticas Públicas como una serie de instancias donde hay decisión política, juegos de intereses, relaciones interinstitucionales, participación social, etcétera.

económicos y, más recientemente en la historia, del control de los recursos de información. En este sentido, es en sí misma una contradicción en función de que debe legitimar la coacción, justificar la coerción, incluso contra las clases dominantes y, en definitiva, fundamentar la obligación política de obedecer el “orden” que el Estado garante y organiza (O'Donnel, 2005). Esta contradicción se ve también desde lo político en que de alguna manera se trata de caminar “entre luchar contra el Estado” y “luchar para ganar territorios en el Estado”, para lograr una “sustantiva ampliación de la democracia” (Twaites Rey, 2005).

Mientras tanto, como dominador es también **articulador de las relaciones sociales**, relaciones que mutaron a partir de los cambios estructurales en su intervención en la economía, el modelo de provisión de servicios públicos y el nivel de responsabilidad estatal en el bienestar social. Esto puede advertirse básicamente en el péndulo histórico objetivo entre el Estado liberal, o del *laissez faire*, y el Estado interventor-benefactor keynesiano (García Delgado, 1994).

Si nos adentramos en el interés de este trabajo, podemos presentar asimismo al Estado como un conjunto de aparatos institucionales que conforman una **estructura**, una objetivación en la que se materializa todo lo anterior. Ahora, ese aparato “no es un bloque monolítico, sin fisuras, sino que está en sí mismo dividido debido a su misma estructura” (Poulantzas, 1978), en la cual “el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de cuestiones que va planteando el desarrollo contradictorio de la sociedad” (Ozlak, 1984). La visión social de este aparato es lo que se conoce como Administración Pública³, en todos sus niveles y expresiones, que es la que lleva a cabo la totalidad de las decisiones políticas del gobierno en pos del Bien Público. Para ello posee, precisamente, estructuras⁴ que reflejan una organización en

³ Obviamente hacemos referencia a este término como estructura en una dimensión organizacional y no a la misma acepción de ella como disciplina de estudio.

⁴ Aquí el concepto/definición de estructura se asimila a la división formal del trabajo, compuesto por un organigrama, las misiones y funciones y la planta de personal.

función de un modelo determinado de división del trabajo, donde el más común en el Estado es la Burocracia Weberiana, la que caracterizaremos más adelante por ser central en nuestros planteos. Esa estructura posee un plantel político: el gobierno, de carácter inestable o transitorio a través de los distintos períodos electorales, y un plantel de línea o de planta, en términos conceptuales, la burocracia, de carácter permanente, que trasciende esos períodos. Para realizar todo esto dispone de recursos que son denominados la Hacienda Pública.

Otro aspecto o mirada sobre el Estado que nos interesa destacar se refiere a cuando “se pone en movimiento a través de las Políticas Públicas” (Oslak; O'Donnell, 1982). Esto implica ya desarrollar un estudio dinámico o procesual de las instituciones estatales, lo que a su vez “ayuda a desagregar y a “poner en movimiento” a un Estado⁵ y a otros actores” que se involucran en cada accionar. Una política Estatal “es una determinada modalidad de intervención, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil”, o sea, una cuestión “socialmente problematizada” (Oslak; O'Donnell, 1982).

En este trabajo nos ocuparemos específicamente de analizar situaciones donde el Estado es una **estructura**, tanto política como administrativa, que tiene una conformación orgánico-funcional determinada y que pone su impronta por acción o por omisión, como decíamos antes, en los problemas sociales a través de sus **Políticas Públicas**, las cuales emergen de un proceso secuencial que tiene, asimismo, su caracterización.

La razón de esto es que entendemos que ambas cuestiones son centrales en la faceta de la remanida “crisis del Estado” que planteamos al principio, definida en torno a aquello que decíamos de no poder resolver los

⁵ Asumimos que aquí Oslak habla de una de las expresiones que el Estado puede tomar, un Ministerio, un hospital o una escuela.

problemas⁶ de la sociedad, especialmente en este mundo moderno⁷, donde el escenario es cada vez más complejo debido a la cantidad y variedad de asuntos que debe atender. Esta complejidad podría ser un indicio de que es preciso cambiar en algún punto la visión Estado-céntrica de estas cuestiones para movernos hacia una mirada más global, donde el objeto de las Políticas Públicas pasa a ser también sujeto en su diseño e implementación, es decir, a jerarquizar en el análisis la relación Estado/Sociedad y a ver la cuestión de la participación social como factor determinante en la efectividad de las mismas.

Puesto esto en común, podemos ir al proceso de la reforma del Estado, para ver dónde estamos parados en este momento. Tal como la vemos aquí si se repasa la bibliografía especializada con una perspectiva integradora de las diferentes opiniones respecto de este fenómeno, advertimos que la Reforma, entendida como la adaptación de sus estructuras a una performance acorde a las necesidades que hoy el contexto social le presenta, ha tenido dos etapas bien diferenciadas desde lo conceptual y lo procedimental y que, desde la perspectiva de la relación E/S, se puede afirmar que se está transcurriendo por una tercera.

La primera reforma se centró en el redimensionamiento y redefinición del rol del Estado, fundamentalmente en lo atinente a la economía, siguiendo los dictados del Consenso de Washington⁸, y con dos tipos de medidas como eje, siempre considerado esto desde la perspectiva estructural. Una de las medidas fue la transferencia al sector privado de la prestación de los servicios públicos, tanto a través de las privatizaciones de empresas estatales como del otorgamiento de concesiones en determinados servicios y

⁶ Anticipándonos un poco, cabe aclarar que en general en este trabajo vamos a ver el concepto de “problema” como un déficit medido entre un estado, como situación, deseado y un estado actual o futuro donde no cambie nada.

⁷ Un término usado en todas las épocas y que para nosotros significa “distinto a lo anterior”, con más tecnología, con más cantidad de gente, etcétera.

⁸ Esta referencia en realidad nos lleva a la idea de los países desarrollados sobre las causas de la crisis en nuestros países.

sectores. La otra fue la “drástica” reducción del aparato/estructura mediante la eliminación de unidades de organización y la consecuente reducción de personal, buscando quizás “menos Estado más que mejor Estado” (Oslak, 1997). Este mismo autor señala en ese trabajo que cuando se habla de reducción de los planteles estatales se hace referencia en particular al Estado nacional, pero que esta reducción no fue tal a otros niveles, como el provincial, en el cual, además de no aplicar estas medidas, recibió la transferencia/delegación de servicios como el de educación, cuyo personal e infraestructura pasó a engrosar los planteles propios. Todo ello sustenta el “mito del Estado mínimo” que Oslak presenta cuando afirma que ese eje fue básicamente *pour la galerie*, ya que la reducción real de personal fue mínima y el grueso de la planta reducida a nivel nacional pasó a otros niveles.

La segunda reforma buscó fundamentalmente modificar sus estructuras y procedimientos desde una óptica privada proveniente de criterios emanados, precisamente, de la administración moderna de empresas o management, y de allí su caracterización como “reforma managerealista” (Estevez, 2001). La implementación de lo que se conoció como “nueva gerencia pública” o la nueva cultura de gestión pública implicó tratar de dejar atrás “los patrones del paradigma burocrático que han sido tan difíciles de manejar que no logran responder a la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas” (Crozier, 1997); y, si esto se afirmaba por ese entonces, qué podemos decir más de 20 años después.

En lo que hace a nuestro enfoque y siguiendo al mismo Crozier, lo importante es que el signo de los tiempos es la innovación y ésta es ajena al paradigma burocrático, ya que para lograr las respuestas adecuadas “se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos, sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales” que puedan comunicarse fluidamente. La fragmentación de la burocracia a partir de su estructura jerárquica es una enemiga mortal de ello.

Las reformas, iniciadas por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y luego inducidas/contagiadas al resto del mundo pusieron el acento en “organizar al gobierno en grupos de agencias o departamentos” y en adoptar la “toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados”, según nos propone Suleiman, citado por Andrea López (2003), pensamiento de donde surge después la escuela de la Gestión por Resultados, que es difundida por organismos tales como el mismo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Otros conceptos introducidos por esta línea de pensamiento/innovación que podemos mencionar se refieren a la necesidad de hacer foco en la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos y de buscar la forma de obtener el resultado que el ciudadano (¿cliente?) quiere/necesita y no necesariamente el que está “predeterminado” desde el Estado. Aquí entran en juego términos tales como eficiencia y efectividad, que analizaremos más adelante, que buscan generar una objetivización de las Políticas Públicas así como considerar la visión de la escuela de la gestión de la calidad, en términos de enfocar el proceso de producción de aquellas como responsable directo de esos resultados.

Más allá de las técnicas propuestas, debemos destacar que fue realmente un choque querer introducir esta visión de la gestión en la cultura burocrática, sobre todo al pretender una implementación casi lineal como trató la ola managerealista. Las razones de esto son señaladas por López, quien cita a Gunn (1987), en tanto la Administración Pública se desempeña en condiciones singulares, muy reguladas, por lo que difiere desde su misma base con el sector privado y ello debe ser tenido en cuenta. Ahora sus técnicas pueden ser, y de hecho lo fueron, adaptadas y aplicadas selectivamente, en tanto y en cuanto en ciertos organismos pueden ser muy útiles y en otros una utopía.

Aun así han dejado importantes enseñanzas, como la medición de su accionar, el enfoque en el proceso de producción, la horizontalidad de la AP,

el trabajo en equipo, la importancia de la creatividad y de la motivación del personal, entre otras.

Las que podemos denominar a estos efectos **reformas del Estado de tercera generación** son las que se replantearon que el futuro estaba en redefinir la relación con la sociedad que es objeto de sus políticas. Sin entrar en un análisis politológico ni sociológico de la cuestión, planteamos esto desde la óptica de autores como Bressier Pereira y Cunnill Grau cuando afirman que uno de los emergentes de la crisis de los países desarrollados es una “forzada” reforma del Estado para atender los problemas sociales que surgen, donde una de sus “innovaciones fundamentales se vincula con la importancia que crecientemente adquieren las formas de propiedad y de control social públicos no-estatales, al punto que es posible presumir que el siglo XXI será el siglo donde lo público-no estatal puede constituirse una dimensión clave de la vida social” (Bressier Pereira; Cunnill Grau, 1999).

En ese mismo sentido, pero desde una óptica más estructural, el citado Oslak (1995) afirma que “la Reforma del Estado aparece como un complemento indispensable de una transformación en el plano de la organización social y económica” porque “se trata, en el fondo, de un profundo replanteo del rol y la agenda del Estado, así como de sus relaciones con al sociedad civil”.

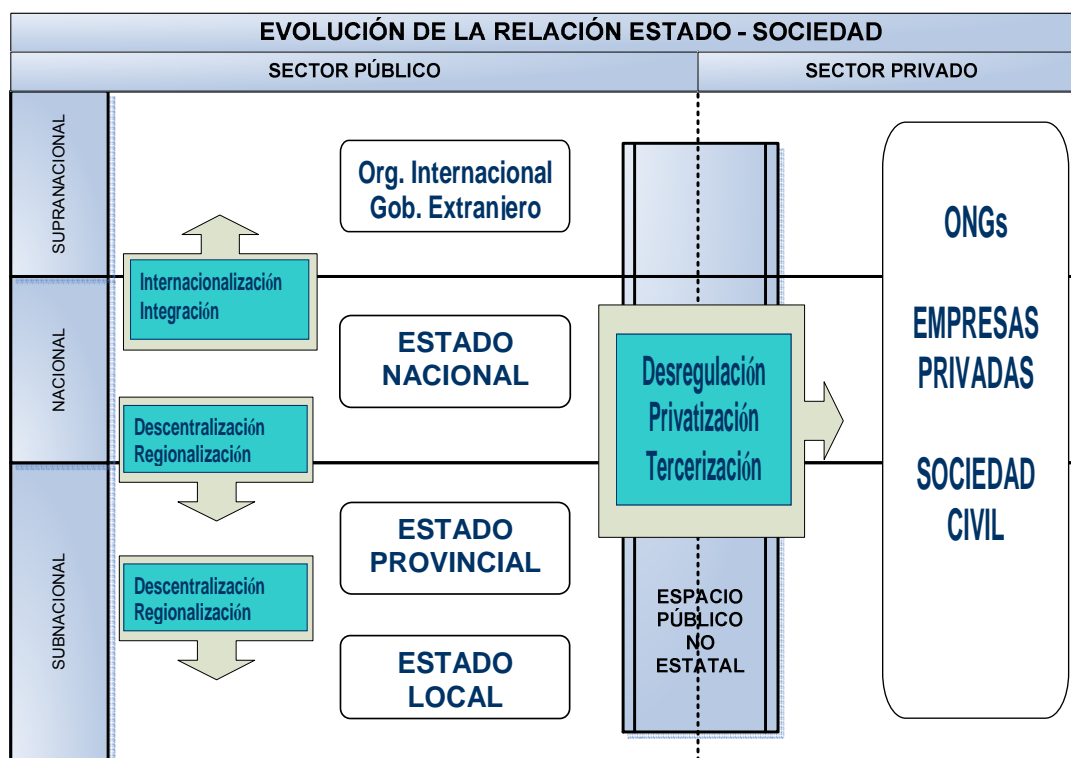
Asimismo, nos dice que “los aspectos centrales de la nueva relación Estado/Sociedad pasan por una división funcional de los asuntos públicos, es decir que el Estado se divide los roles con la sociedad” pero no para separarlos sino para compartir esfuerzos y también entre los diversos estratos geográficos/jurisdiccionales de su expresión antes concentrados en el nivel nacional en un proceso que se conoce globalmente como “descentralización”⁹.

Para graficar esto, Oslak presenta el siguiente cuadro donde se puede observar cómo se van moviendo los asuntos e incumbencias desde una

⁹ Esto lo ponemos entre comillas porque luego discutiremos este término.

situación en la que el centro era el Estado nacional hacia estratos supranacionales como, por ejemplo, el Mercosur, y hacia los niveles subnacionales, como en el caso de la delegación de la operación del Sistema Educativo que hoy poseen enteramente las provincias. Y más aún hacia los gobiernos locales, cada vez con más participación en asuntos otrora extraños a los mismos, como el desarrollo económico o temas tradicionalmente provinciales como la salud y la educación públicas.

Veamos entonces este esquema:



Mientras tanto, y retomando aquello de dividirse los roles con la sociedad, en el Estado también se puede observar un proceso por el cual se van transfiriendo funciones a la sociedad, en la más amplia expresión del término, tanto en la delegación de servicios como en la desregulación, ambos en un sentido *entrepreneur* o sumando sectores sociales en el proceso de las Políticas Públicas.

Así, en esta redefinición de relaciones cabe formularse una pregunta: ¿de qué modo en un proceso que, como toda reforma, persigue mayor eficacia y eficiencia, deben moverse los distintos actores que componen esa sociedad en esa nueva frontera? Una frontera donde el Estado cada vez se acerca más a la gente y donde se hace difusa una línea antes bien clara.

Precisamente, los mismos Bressier Pereira y Cunnill Grau nos dicen que “el control y la participación directa de la sociedad sobre los asuntos públicos, usualmente se han institucionalizado por medios que suponen la expresión y defensa de intereses particulares, colectivos y difusos, que arraigan en la sociedad”, lo que nos presenta básicamente la sociedad de las corporaciones, donde el *modus operandi* resulta ser el recientemente instituido *lobby*.

Como alternativa a esto, los mismos autores plantean lo siguiente:

"El interés público no existe de forma absoluta y por tanto, autoritaria. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común. Este consenso parte de una distinción entre el autointerés y los valores cívicos como factores determinantes de motivación humana. La sociedad civilizada y la constitución de un consenso republicano y democrático sobre el interés público son fruto de la racionalidad sustantiva, orientada para fines (en vez de la racionalidad instrumental)". (Bressier Pereira, Cunnill Grau; 1999)

Ésta es una de las principales cuestiones que se trata de indagar aquí, y fundamentalmente procuraremos responder a la pregunta de cómo articular acciones y esfuerzos en esa frontera y mejorar la efectividad¹⁰ de las Políticas Públicas. En definitiva, nos interesa trabajar sobre los fenómenos públicos que se observan en el revalorizado **ESPACIO PÚBLICO NO ESTATAL**

¹⁰ **Efectividad:** ya que es un término que usaremos mucho a lo largo de este trabajo, lo definiremos como la relación entre los esfuerzos realizados/recursos comprometidos y el nivel de objetivos alcanzados, es así que normalmente se expresa en indicadores emergentes de este cociente.

(EPNE), que no es otra cosa que la materialización actual de esa frontera Estado/Sociedad y de cómo se resuelven los problemas de la gente de la mejor manera posible.

Cunill Grau (1995), por su parte, advierte sobre esto al afirmar que “uno de los signos actuales es el reclamo” respecto de la “creación de una nueva institucionalidad donde la sociedad civil cumpla un papel relevante”, lo cual representa un proceso en el que se deben resignificar Estado y Sociedad como categorías en el marco de redefinición de lo público, distinto de lo estatal y de lo privado, como aquello que es responsabilidad de todos y no exclusivo de alguno. Los asuntos públicos como el transporte o la seguridad, así como los espacios físicos como parques o la misma calle por la que circulamos, son ejemplos del EPNE, donde, si bien existe la jurisdicción estatal, el uso y la responsabilidad son de todos, o las organizaciones sin fines de lucro, que toman temas de interés común, también tienen carácter público pero no estatal.

Como muestra en contrario de esto se puede mencionar la vivienda como propiedad privada o la educación religiosa, las que, con sus límites, son potestades familiares. Por el lado del Estado, vemos a sus políticas salariales como un asunto interno y a sus edificios y/o equipamientos como algo de lo que sólo el funcionario responsable puede disponer y que toma el carácter estricto de estatal.

Sin embargo, otros autores como Poggiese (1999) y Fedozzi (2001) sostienen que todo espacio donde el Estado está presente es **estatal** y que para ser **no estatal** debe ser sólo privado, o extra-estatal, sin precisar la categoría de lo **público** que mencionamos como distinto de lo estatal. Con respecto a esto decimos que, si bien esta definición es contradictoria con la posición que venimos sosteniendo, tomaremos partido por aquélla, dejando en claro que cuando hablamos de EPNE nos referimos a un espacio donde sí o sí está el Estado como uno de los actores pero que responde a las características antes descritas.

Es necesario, seguidamente, precisar otros conceptos importantes en el trayecto que venimos recorriendo. Los diversos planteos sobre este fenómeno o esta redefinición de la relación Estado/Sociedad trabajan sobre conceptos conocidos, como el de gobernabilidad y otros más “nuevos”, como el de la gobernanza, donde no existe una cuestión meramente semántica en la diferenciación sino que su utilización, según nuestro criterio, implica trasladar el eje de la efectividad de las Políticas Públicas del interior del aparato del Estado hacia ese lugar, el EPNE, como decíamos, una frontera hoy todavía difusa con la sociedad. Mientras que la gobernabilidad se preocupa por el hecho de que la sociedad “responda” en un determinado marco al accionar que desde el Estado se induce, la gobernanza avanza sobre el protagonismo que los ciudadanos adquieren en el diseño e implementación de las Políticas Públicas. Esto, en términos prácticos, implica una fuerte complejización de los escenarios donde se sitúan los problemas sociales, donde se deberían concretar las Políticas Públicas y donde también, de acuerdo con los planteos que iremos haciendo, se espera encontrar los mecanismos para lograr mejores políticas como resultado de tal interacción.

Ahora bien, no es la única concepción del término gobernanza; ciertos autores nos plantean que el EPNE es “tanto un espacio como un proceso” (Ruano de La Fuente, 2002), que es una interacción Estado/Sociedad para tomar decisiones. Se ata también a esta línea de pensamiento el concepto de gobierno en red, tanto como miembro llano de un entramado social donde se dirimen e implementan las políticas como en el papel de articulador entre otros actores y motivador de encuentros y soluciones. Esto lo veremos después con el planteo del gobierno matricial.

Una concepción distinta de gobernanza es la que sostiene el ya citado Luis Bressier Pereira (1998), quien la considera como la capacidad financiera/administrativa del Estado para la transformación y/o resolución de problemas donde, si bien se trabaja en el mismo espacio fronterizo,

podríamos decir que estamos más en un tipo de gobernabilidad administrativa o de gestión porque no habla de interacción y/o gestión asociada. Si se acepta esto, no es la perspectiva que se tiene aquí del problema. Una visión similar es la que se plantea en el *Libro Blanco* de la Unión Europea cuando define a la gobernanza como una parte de la gobernabilidad que se mueve alrededor de la relación entre los recursos públicos limitados y las necesidades sociales cada vez más complejas y más numerosas (Closa Montero, 2001).

Otra cuestión es lo que se conoce como **responsabilización**, o **accountability** en su versión angloparlante, un término que hace referencia más a un papel de espectador para el ciudadano, alerta y vigilante pero espectador al fin, en el marco del control social, externo y *ex post*, de las Políticas Públicas (Cunill Grau, 2003). Entendemos que esta forma de relación Estado/Sociedad tiene una baja injerencia en las Políticas Públicas, la que a nuestro juicio se puede dar solamente en tanto y en cuanto se produzca una verdadera retroalimentación de los puntos cuestionados en ese monitoreo, y que esto sirva para las futuras acciones. Aunque coincidimos con la mencionada autora respecto de que la responsabilización posee puntos en común con la idea de convivencia en el espacio público que queremos plantear, como el hecho de que en la misma está involucrado cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales. Las diferencias, entonces, aparecen en el cómo, ya que implica básicamente el monitoreo y la reacción sobre acciones y decisiones, tanto pasadas —es decir, los resultados de esa acción— como futuras —en la formación de decisiones y políticas— aunque no propositivamente sino de contralor, más allá de que se dé en cualquier circunstancia y en condiciones de autonomía. Por otro lado, además de aquel planteo de la retroalimentación de las Políticas Públicas a partir de los resultados observados en la actividad de control, como otros recursos, quizás más efectivos o inmediatos, para forzar la observancia de

los deberes administrativos, Cunill Grau plantea los directos, como el poder de veto, las mismas elecciones, la deliberación pública, entre otros, y los indirectos, que consisten en acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial.

Otra gran diferencia, también con respecto al cómo, es que el control se despliega sobre instituciones y sus procedimientos, ya sea el núcleo estratégico de la Administración Pública, los servicios públicos individuales/en red, estatales/no estatales y considerando los tipos de estructuras organizativas, de modo que, como decíamos, no se involucra el proceso de las Políticas Públicas específicamente.

Acercándonos un poco más a lo concreto, retomamos algunas preguntas: ¿cómo se gestiona en ese contexto? ¿Cómo se implementan Políticas Públicas en el EPNE?

Para empezar a responderlas debemos analizar en particular los cambios estructurales/funcionales que se plantean para mejorar los resultados/impactos del accionar estatal en estos tiempos. En este sentido, comentaremos un par de las reformas estructurales/funcionales más significativas iniciadas en la década de los noventa, con más alguna de las que podemos encuadrar en el concepto de la Tercera Ola, fundamentalmente si consideramos su contribución a la mejor performance de la organización Estado en general y a la puesta en el terreno de esta mejor relación con la sociedad.

Aquí, más allá de la extensa bibliografía que existe respecto de la relación entre ineficacia estatal y modelo de gestión, podemos justificar esta necesidad con una cita de Echebarría (2005) cuando afirma que:

“...la debilidad de la burocracia ha sido uno de los factores que ha tenido más peso en la debilidad del Poder Ejecutivo de los países de la región, tanto

frente a otros actores políticos como frente a los intereses organizados. Esto hace que esta debilidad burocrática se haya situado como una de las causas de fracaso en la región de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como actor principal”.

En el mismo sentido, con referencia a por dónde pasa esa reforma necesaria, un aporte interesante es el de Lahera (2006) cuando dice que, además de atender a un proceso, que no siempre es secuencial, las políticas deben atender a su aspecto interno, a uno comunicacional-participativo y a otro político-legislativo.

En tanto, seguidamente revisaremos los aspectos teóricos de aquellos factores/componentes de los procesos de reforma que entendemos son útiles a este trabajo. En primer lugar, analizaremos las reformas estructurales/instrumentales y nos explayaremos sobre descentralización, gobierno matricial y el concepto de transparencia desde esta óptica. En segundo lugar, trataremos de examinar el “deber ser” del proceso de producción de las Políticas Públicas para, finalmente, adentrarnos en la cuestión de la participación con relación a todo ello, esto es, en cuanto a cómo se hace efectiva.

1.1. Reformas instrumentales

Una de las naves insignia de absolutamente todos los planteos teóricos sobre la Reforma del Estado, así como de los relatos de experiencias de implementación, es el caso de los procesos de **DESCENTRALIZACIÓN**¹¹ iniciados en distintos niveles y cuyo impacto central se puede observar en una mayor presencia del Estado en el territorio (Pratts, 2004). Para considerar la cuestión, primero es conveniente aclarar ciertos términos que se utilizan habitualmente como sinónimos, o se intercambian, como

delegación, descentralización y desconcentración. Se podrían agregar también tercerización, privatización y otras formas de redefinir el rol del Estado como actor responsable de la política y/o del lugar donde se hace el trabajo que concreta esa política, pero aquí haremos eje en un enfoque básicamente organizacional de esto, más allá de sus importantes miradas económica y social.

Rondinelli plantea cuatro formas de descentralización, las cuales es pertinente analizar aquí:

- Desconcentración, sobre la base de una transferencia de funciones a organismos locales que siguen perteneciendo al mismo gobierno.
- Delegación de funciones, a entidades no gubernamentales pero cuyo funcionamiento está regido por el Estado.
- Devolución, es decir, transferir totalmente la responsabilidad y potestad a los gobiernos locales.
- Privatización, claramente definida por una transferencia de la propiedad de los servicios de que se trate (Rondinelli, 1984).

En este sentido, podemos, primero, coincidir parcialmente con este planteo puesto que entendemos por **DELEGACIÓN** un proceso en el que intervienen necesariamente varias jurisdicciones, o actores, que no están bajo una misma autoridad formal, donde la de mayor envergadura o de nivel superior “delega” facultades de ciertos asuntos que le eran propios sobre las de nivel inferior o externo, a ONG, por ejemplo, tal como se observa en esta Tercera Ola y como puntualizamos antes acerca de cuál es el proceso de transferencia del Estado hacia otros niveles y hacia la sociedad. Si comenzamos con las diferencias, debemos recalcar que en los otros dos casos se trata de un fenómeno que se da en un solo ámbito institucional, que se descentraliza y se desconcentra sin transferir responsabilidad de ningún tipo.

Siguiendo con esta línea de análisis, podemos acodar que en ciertas cuestiones, y con un alcance limitado, el nivel central de una organización

transfiere hacia niveles inferiores capacidad operativa sin capacidad de decisión. Esto es, transfiere la capacidad de ejecutar solamente, sin establecer un parecer o criterio sobre un asunto y actuar en torno a ello. Es lo que Rondinelli define como **DESCONCENTRACIÓN**.

DESCENTRALIZACIÓN, para nosotros, desde esta óptica organizacional al menos, es cuando, siempre dentro de un mismo espacio institucional, se transfieren ambas capacidades, operar y decidir, de modo que en el nivel “periférico” se toma la responsabilidad sobre una cierta cuestión tanto la resolución operativa de la misma como en la toma de la decisión bajo ciertos alcances, aplicando distintos criterios según su juicio y según el patrón definido a nivel central.

Es necesario recalcar que estas disquisiciones no son meramente conceptuales sino que se llevan a la práctica desde la aparición del concepto, tanto a nivel de la estructura orgánico funcional, por medio de la transferencia de compromiso y responsabilidad de arriba hacia abajo del organigrama, como de la organización física del trabajo, moviendo la acción y/o decisión de la centralidad a la periferia. Esto significa que simultáneamente se tiende a ejecutar y a decidir en niveles “inferiores”¹² de la estructura y en lugares alejados de la ubicación física del nivel central.

En este punto, resulta necesario hacer una mención a la tecnología de gestión que se conoce como **E-GOVERNMENT**, donde fundamentalmente Estado y sociedad interactúan en el ciberespacio, intercambian información y cumplen diligencias más ágilmente. Uno podría pensar que, con la posibilidad de que la mayoría de los trámites/servicios se concreten por Internet no hace falta pensar en llevar los procesos administrativos más cerca del ciudadano, pues qué más cerca que la computadora de su casa u oficina, pero consideramos que ésa es una visión meramente procedimental/prestadora de servicios que se tiene sobre este fenómeno. Más allá de que sea una muy buena tendencia, hace falta mucho tiempo

¹² Esto de inferior o superior hace referencia a una visión gráfica de las organizaciones en tanto son representadas por organigramas donde la autoridad/decisión está arriba y lo operativo/ejecución está abajo.

para garantizar integralidad de uso de esas herramientas y este tema es mucho más amplio. Como veremos, descentralizar involucra esencialmente situaciones alrededor de la toma de decisiones y de la participación de la sociedad que obviamente justifican la presencia institucional del Estado en cada región.

Luego de poner algunas cuestiones conceptuales en común, debemos decir que entendemos que la descentralización tiene como “objetivos/efectos” principales tres dimensiones que no siempre son consideradas cuando se estudian sus fortalezas y debilidades, a saber:

- Por un lado, es importante acercar el Estado al ciudadano, no sólo en términos físicos, sino también en lo que hace a su atención y cuidado. Esto habitualmente se ve sólo como una OPTIMIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, que es la fundamentación más común de los procesos de descentralización. Pero tiene dimensiones, y por ende potencialidades, que no se le adjudican y a las que quizás se les puede dar un mayor peso. Un mero ejemplo de ello es la retroalimentación directa e inmediata de la efectividad de acciones o medidas en función de la aceptación o no de la población.
- Otra dimensión de la descentralización, algo inexplorada en general, es la que tiende a realizar una ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD, la particularización de las Políticas Públicas que hoy no existe; esto es, detectar y definir un muestrario de realidades que se deben reflejar en la planificación y en la ejecución de las estrategias en cada orden. A todo esto se le debe agregar, en el mismo sentido, la posibilidad de facilitar la coordinación interjurisdiccional de áreas como salud, educación, acción social, etc., en cada sector en forma particular, en una aplicación práctica de lo que luego analizaremos como gobierno matricial.
- En tercer lugar, y como acción fundamental, la descentralización debe también INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN. Esto significa que, en su puesta

en práctica, los elementos expuestos anteriormente no deberían surgir meramente de su formulación a nivel central, sino que una buena parte de ellos debe poder ser el resultado de una forma de planificación participativa. Esto implica generar, a partir del proceso de descentralización, mecanismos que transformen las inquietudes, los problemas y las necesidades de los ciudadanos en insumos básicos de la planificación del desarrollo del territorio y de sus habitantes. De la misma manera, se debe establecer esta configuración como una forma en que el control social monitoree este proceso y rectifique las desviaciones antes de que sea necesaria la abolición de la línea de acción de que se trate o de que se produzcan males mayores.

Respecto de esto último, ciertos autores justifican la descentralización desde una visión política de la reforma, ya que:

“generaba un cambio del modelo de Estado, de centralizado autoritario hacia descentralizado democrático, surgió sobre la base de una hipótesis fundamental: la descentralización acercaría el ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones públicas, enfrentándose sobre todo al autoritarismo del poder centralizado, militarista en la mayoría de los países”. (Mascareño, 2009)

Ahora bien, ¿en qué consiste la descentralización? En un trabajo presentado al 6to. Congreso Argentino de Administración Pública precisábamos sobre ello lo que comentamos a continuación. Desde el punto de vista de la organización del trabajo, a esta altura podemos puntualizar ciertas cuestiones que nos ayudarán al momento de concretar esto en la práctica:

- Se **descentralizan tareas, no proyectos**, es decir que uno decide que cierta tarea o responsabilidad se desarrollará en otra ubicación física, pero los proyectos tienen su propia localización, que puede ser más o menos puntual o en el territorio. En el caso de Políticas

Públicas puntuales, lo que sí se desarrolla a nivel local son determinadas etapas del ciclo de vida de los proyectos que las implementan, fundamentalmente las diversas rondas de consultas pertinentes con los actores involucrados. Quizás parezca una cuestión meramente semántica, pero la distinta naturaleza de ambas formas de trabajo amerita esta disquisición.

- En función de esto, los que **se descentralizan, o desconcentran según sea el caso, son los procesos administrativos**, o parte de ellos. Así, refiriéndonos a uno cualquiera, una vez relevada cada tarea que lo integra secuencialmente, se debe decidir cuál se puede desarrollar en la localización del nodo regional, básicamente en función del volumen de trabajo y de la importancia de que la tarea se realice *in situ*.
- En el mismo sentido, entonces, a los efectos de la organización en terreno y atento a lo dicho sobre los proyectos en el primer punto, es preciso distinguir las actividades permanentes y las no permanentes que deben desarrollarse de acuerdo con las características de cada sector del territorio. La idea es desconcentrar/descentralizar lo permanente, esto es, los procesos que materializan la misión de cada organismo y tienen una implicancia de responsabilidad jurisdiccional por el área y los temas definidos por su localización. Y, por otra parte, se deben identificar qué actividades no permanentes —proyectos y programas públicos que tienen su localización en el área— a los efectos de coordinar las múltiples agencias que intervendrán seguramente en el mencionado proceso de formulación e implementación y generar ámbitos de participación socioinstitucional que enriquezcan y legitimen los mismos.

Los conceptos recién puntualizados nos indican que la base de implementación que concreta la descentralización comprende los procesos

administrativos y, consecuentemente, los productos de los mismos en cuanto a qué se lleva a las regiones y con qué grado de autonomía en cada uno de los casos.

Otras cuestiones relevantes son el proceso de las Políticas Públicas, dónde se da cada instancia, dónde se toman las decisiones o dónde se produce el intercambio entre los actores, o si ello se hace o no, porque los problemas tienen su localización geográfica y la ejecución de los proyectos también. O sea que el aspecto de las Políticas Públicas que atañe a la descentralización no es otro que el proceso de discusión sobre sus fines y características de implementación.

Luego de este punto, debemos entrar en otro fenómeno de la Reforma del Estado como son las transformaciones internas tendientes a superar burocratismos a partir, básicamente, de una mecánica de trabajo que delinea una estructura conocida como organización matricial, y en este contexto hablaremos del **gobierno matricial**. El concepto base es que se apunta a generar mecanismos que actúen sobre la formulación de Políticas Públicas que en la actualidad se presentan en forma fragmentada disciplinar y jurisdiccionalmente. Sin entrar en un análisis profundo, debemos sentar posición sobre el origen orgánico/funcional de este fenómeno, esto es, más allá de las implicancias de divisiones políticas y/o personales que adelantamos más arriba: el modelo burocrático, que impone las formalidades por sobre los fines, que divide el trabajo funcionalmente y que es verticalista en la toma de decisiones, genera divisiones a partir de responsabilidades orgánicas y ámbitos de actuación.

Ahora, la fragmentación que, según Martins (2004), se produce en las Políticas Públicas es “el resultado de un proceso descoordinado, inconsistente e incoherente de formulación e implementación de políticas, programas o proyectos. La fragmentación se puede atribuir a una falta de coherencia, consistencia y coordinación”, para nosotros provocada primordialmente por la organización del trabajo según el modelo burocrático.

En tanto, sí debemos coincidir con este autor en que la diferenciación entre estos términos es en la mayoría de las ocasiones muy leve, y trataremos de puntualizar.

Es factible plantear al respecto que, si bien apuntan a un mismo objeto y son parte de un mismo fenómeno, la coordinación implica acciones en una misma dirección, o por lo menos no contradictorias, mientras que consistencia ve el plano interno de las mismas en el sentido de no observar este déficit en su estructura funcional. Coherencia, por su lado, nos remite quizás a una dimensión más amplia, que las distintas políticas deben estar en una misma línea conceptual e de implementación, lo que induce esfuerzos para, una vez detectados desvíos en cualquiera de los sentidos planteados, se tomen medidas para corregirlos. Asimismo, se proponen tres dimensiones para analizar la coherencia: la horizontal a partir de la intervención de diversos organismos o jurisdicciones; la vertical emergente, atinente la presencia de distintos niveles de gobierno; y la temporal, respecto de su sostenibilidad en el tiempo. En coincidencia con este análisis, es posible agregar que, según lo que desarrollaremos después, estas tres dimensiones pueden estar presentes simultáneamente cuando se prepara y formaliza un escenario de planificación y/o gestión donde confluyan las energías y recursos.

La fragmentación es, en definitiva, un emergente de ciertos factores y/o características inherentes al proceso de formulación e implementación de las Políticas Públicas, tanto como a los componentes estructurales y normativos de las mismas. Es más, deberíamos decir que la fragmentación es una consecuencia de un modelo de gestión que se ve en el terreno de las necesidades de la sociedad.

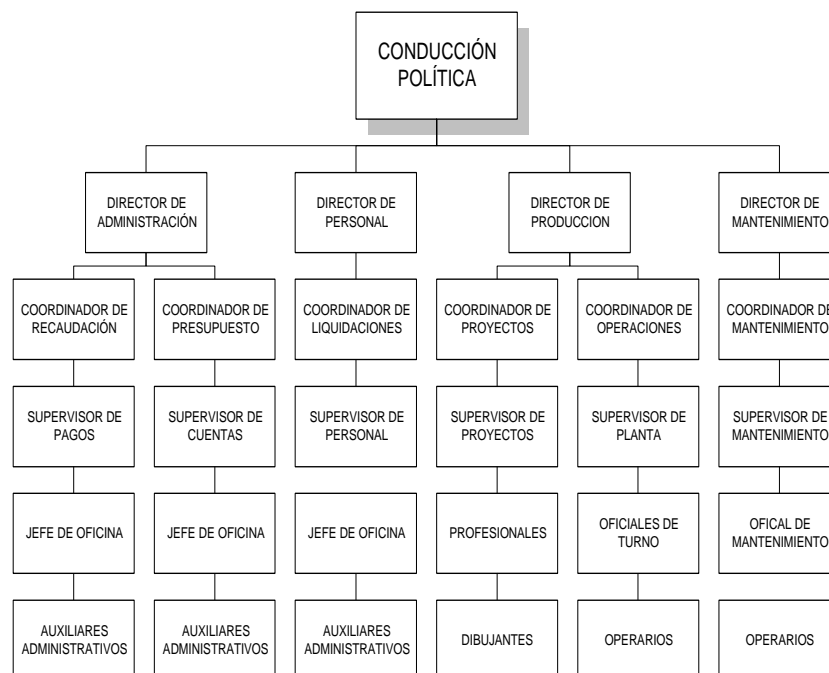
Los autores que venimos trabajando mencionan seis factores, a saber:

- El liderazgo ejecutivo, como fenómeno de conducción más allá de la posición o del cargo ejercido.
- La estrategia, en cuanto a su poder de fijar direcciones y focalizar los esfuerzos.

- El “ajuste mutuo” (Lindblom, 1959), como condición emergente de una voluntaria coordinación y colaboración.
- La estructura, en tanto soporte organizacional que, en lo vertical y en lo horizontal, debe imbricar funciones y racionalidades.
- Los procesos, como productores de las acciones y políticas.
- Las personas, a partir de sus culturas y racionalidades diferentes.

Con relación a esto, es necesario puntualizar que resulta muy interesante este planteo y que, desde la experiencia propia y los estudios realizados en este tema, no debemos sino volver a coincidir con el mismo, aunque realizamos algunas consideraciones que estimamos de peso en el problema de la fragmentación.

De manera primordial, debemos resaltar otra vez la responsabilidad del modelo burocrático de división del trabajo en este problema de la fragmentación, en especial a partir de sus principios de funcionalidad fija, centralidad en la toma de decisiones y perspectiva normativa de la realidad. Gráficamente, lo podemos ver de la siguiente manera:



Esta forma de trabajo provoca la estanqueidad en lo horizontal ya que fragmenta el proceso de producción en las distintas instancias que participan del mismo, y sumada a la distancia remota entre la cúpula y la base de la organización genera un efecto muy claro, como es la incongruencia de los procesos administrativos entre sí y con las expectativas de las políticas, donde el proyecto es un expediente que cada uno ve desde cuando le toca intervenir y donde, generalmente, no existen instancias de coordinación y puesta en común. Otro efecto observable es que, por intervenir en esa forma secuenciada y desintegrada, el mayor porcentaje de los que participan de las Políticas Públicas tiene una falta de visión del producto concreto de las mismas y de su participación en ello, más allá de quienes están en la “línea de trinchera”. Esta situación genera la alienación del personal y una falta de compromiso total con sus resultados como emergentes más claros y probados de su implementación pura.

Si tenemos en cuenta que la vigencia de este modelo es un hecho irrefutable, solamente herramientas de gestión horizontal con enfoque en los procesos y trabajo por proyectos pueden morigerar sus efectos en los resultados de las Políticas Públicas principalmente.

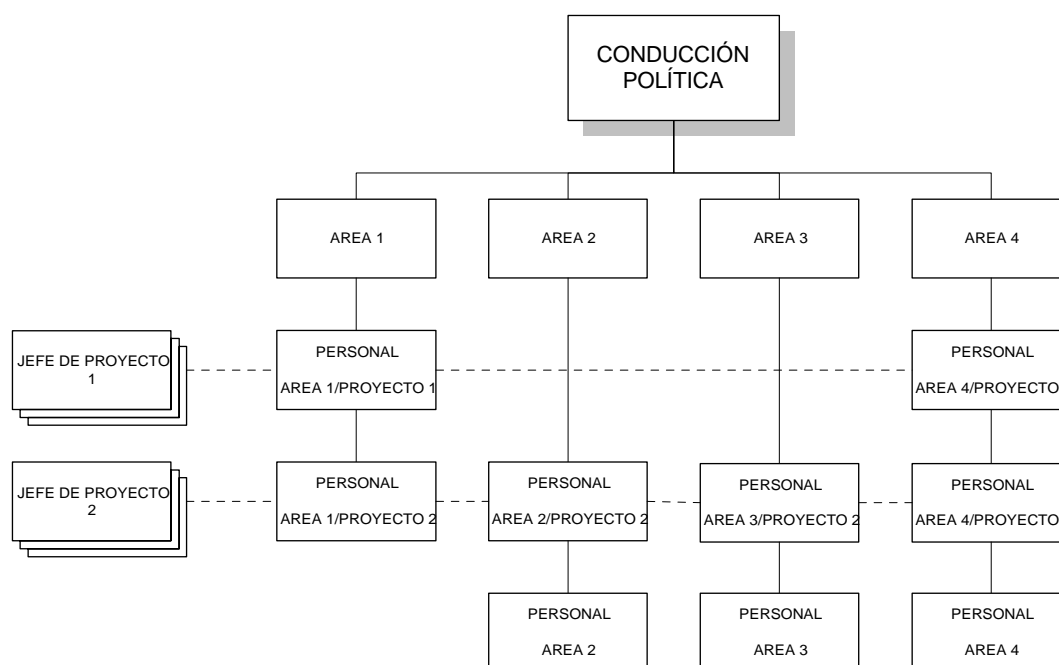
El concepto base proviene de la tecnología de proyectos de inversión, es la idea de la Matriz Institucional, una concepción acerca de ordenar el trabajo por proyectos en una organización de características burocráticas como la que se discutió recién aquí (Arrillaga, 1991).

Este concepto es de larga data en el medio de los Proyectos de Inversión Pública, pero ha sido retomado y actualizado en forma reciente, denominándose también Organización Matricial.

Esta propuesta se sustenta en “combinar los patrones funcionales y los de un proyecto o productos en la misma estructura organizacional”. Plantea definir un líder de proyecto, que pertenezca o no a la organización, y seleccionar de la línea a los restantes miembros del equipo necesarios para su enriquecimiento e idónea implementación, con un criterio multidisciplinario. Los mismos compartirían las responsabilidades y se distribuirían sus

funciones en el proyecto, desarrollando también las habituales o no. Una vez finalizada la tarea continuarían en su lugar de trabajo, como hasta el momento de ser asignados al proyecto.

Esta forma de organización plantea una figura intermedia entre la forma burocrática rígida y compartimentalizada y la administración por proyectos, la cual pura es prácticamente inviable puesto que exige demasiado al personal y no optimiza recursos entre actividades rutinarias y excepcionales. Una forma gráfica de esta idea se puede ver en la siguiente figura:



Aunque las ventajas que se plantean son claras, esta forma de trabajo puede generar una serie de problemas entre los que cabe mencionar la generación de conflictos entre gerentes de proyectos con gerentes de línea y un desequilibrio de poder de la estructura de línea con la del proyecto. Ante los conflictos, los gerentes de proyecto pueden originar procedimientos burocratizantes y causar estresante papeleo para el personal. Esta forma de trabajo, además, requiere tiempo y esfuerzo para las múltiples reuniones, a las que el personal no está acostumbrado en una organización burocrática.

No obstante, de tener esta problemática clara es factible tomar medidas para salvarla, la cuestión principal es definir cabalmente los objetivos del proyecto y diferenciarlos de la misión o función rutinaria del personal, así como clarificar los roles, sobre todo si el gerente de proyecto es externo, equilibrando poder y recursos.

Una herramienta que puede ser utilizada en este tema es la Matriz Institucional Múltiple, esto es, una tabla donde se clarifican las actividades del proyecto, quién es el responsable de su Planificación (P), de su Coordinación (C), de su Ejecución (E) y Supervisión (S), y qué apoyo demanda de la infraestructura de la Organización (A), como se puede ver a continuación:

| Instituciones | Estructura del proyecto | | | Organización | | | |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------|--------------|--------|--------|--------|
| | Gerencia | Coordinadores de Grupos | Grupos de trabajo | Área 1 | Área 2 | Área 3 | Área 4 |
| Actividades del Proyecto | | | | | | | |
| Tarea 1 | C | S | P, E | | A, E | | |
| Tarea 2 | C | P, S | E | A | A | A | |
| Tarea 3 | C | S | P, E | | A | | A |

Para morigerar los efectos negativos y potenciar los positivos, se debe asegurar que los protagonismos se fundamenten en el conocimiento y la información de cada miembro más que en el rango y recompensar adecuadamente el esfuerzo adicional de los miembros del proyecto. También es positivo trasladar el desarrollo a la organización para que ésta se enriquezca con la implementación del proyecto desde el punto de vista institucional.

Entonces, la propuesta debe satisfacer los requerimientos y pautas planteadas para una organización matricial, es decir para poder desarrollar proyectos en organizaciones burocráticas. Pero, precisamente por esto

último, debe atender a las advertencias realizadas, para no provocar conflictos y su consecuente resistencia. Esta forma de trabajo facilita la coordinación ya que enfoca los recursos en los objetivos, los obtiene de donde se puedan proveer y se centra en el problema más allá de las jurisdicciones; es por ello que la traemos aquí como una solución práctica de la fragmentación.

En este sentido, Martins, en un trabajo ampliatorio de estos conceptos realizado junto a Marini, propone puntualmente el **gobierno matricial**, que “es un modelo de gestión gubernamental enfocado a los resultados del desarrollo sobre la base de la definición y gerenciamiento intensivo de los puntos nodales entre los programas (desprendidos de un proyecto de desarrollo) y las organizaciones (o partes de ellas) necesarias para su aplicación” (Marini-Martins, 2004).

Inscrito en las Reformas de 2da. Generación, según nuestra opinión, propone una organización del Estado en el proceso de las Políticas Públicas con articulación de las distintas jurisdicciones y competencias presentes en el problema, dando forma al antes mencionado **gobierno en red**, fundamentalmente una forma organizativa orientada a resultados, flexible y temporaria. Como vemos, todas características muy diferenciadoras de la “máquina” burocrática.

El planteo es el siguiente:

- Revigorizar el planeamiento gubernamental a partir de relacionar el contexto actual con el modelo que se use para ello.
- Dotar de una fuerte coherencia a la agenda estratégica y conjugar los objetivos de desarrollo en el proceso de las políticas.
- Alinear la estructura gubernamental con ella, relacionar agencias y programas y orientar recursos, presupuestos y personas en el mismo sentido.

Es decir que lo que uno observa en terreno respecto de que las políticas sectoriales incumplen con la triple condición de coordinación, consistencia y coherencia, deber ser salvado con la aplicación de estos criterios. El efecto primordial será que la acción pública sea integral, integrada y permanente, que se eviten dilaciones, contradicciones y fracasos casi seguros.

Una de las políticas que se puede encasillar en la tercera generación de reformas está constituida por las acciones hacia lo que se conoce como la **transparencia del Estado**. Estas medidas buscan esencialmente dos cosas, una es la permeabilidad del aparato/estructura estatal en términos de la accesibilidad de la sociedad a la información que éste genera y, por lo tanto, a las decisiones que las pusieron en vigencia y a su justificación. La otra es la posibilidad de rendición de cuentas, responsabilización o *accountability*, que presentamos antes y que, más allá de su importancia en otros términos, en este trabajo no analizaremos dado su enfoque de contralor/espectador de las Políticas Públicas más que de participante, como se quiere plantear en este trabajo.

Debemos puntualizar que el enfoque sobre este término no es politológico sino funcional, es claro que en esta época se reclama transparencia porque “el grado de democratización del Estado encuentra, en su visibilidad, un elemento orientador: cuanto mayor el acceso a la información gubernamental, más democráticas serán las relaciones entre el Estado y la sociedad civil” (Jardim, 2001). Más bien aquí se trata de que “el concepto de transparencia presentaría, según Debasch, citado por el mencionado Jardim, tres facetas:

- **el derecho a saber:** dado que, por principio, la administración actúa en función del interés general, los ciudadanos tienen el derecho a saber lo que sucede en el interior de ésta;
- **el derecho al control:** se debe conocer pero también utilizar ese derecho a controlar, verificar la legalidad y la oportunidad de las

decisiones administrativas y apreciar cómo se utilizan los fondos públicos;

- **el derecho del ciudadano a ser protagonista y no mero espectador de la vida administrativa:** “el derecho de ser, no un administrado, sino un usuario o cliente de la administración”.

Evidentemente, es el tercer aspecto de la transparencia el que nos interesa para nuestro estudio, puesto que, no obstante ser una muestra de evolución de la organización Estado adaptándose a los tiempos, resulta imprescindible que la ciudadanía cuente con información en el momento correcto y en la cantidad y calidad adecuadas para participar/tomar decisiones en las Políticas Públicas. De lo contrario, dicho de una manera popular, es todo *pour la gallery*, como veremos más adelante fundadamente.

Esos datos sobre los problemas públicos, que no siempre cuentan con ése carácter, constituyen la información que debe ser puesta efectivamente a disposición del ciudadano, en función de “transparentar” tanto producto de su mismo funcionamiento como la disposición de los recursos públicos. Asimismo, resulta importante también compartir con la sociedad la diagnosis permanente que se hace de la realidad observable en el terreno en distintas áreas, la que caracteriza cada problemática y define las acciones gubernamentales que consumen la hacienda pública.

1.2. El proceso de las Políticas Públicas

Es su libro *Planificación y gobierno* (1987), Carlos Matus presenta diez tesis que a su juicio explican la ineficacia de los gobiernos de la región, los cuales muestran una brecha considerable entre los planes y las decisiones que orientan su acción. La planificación de la acción de un gobierno, asegura este autor, es útil en la medida en que constituye un cálculo que precede y preside su acción. Plantea que en los países latinoamericanos existe una brecha entre planes y proceso de toma de decisiones diarias, por lo cual los

gobiernos se ven dominados por lo intrascendente y la imprevisión. Es preciso entonces, continúa, crear capacidad de gobierno mediante la formación de un estrato político-técnico y la adopción de **técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la complejidad de la sociedad**¹³.

La planificación de situaciones es un instrumento útil para apoyar al tecnopolítico.

Si nos adentramos en las cuestiones instrumentales, Matus dice que la ineficacia general de los gobiernos de la región puede ser sustentada en las siguientes tesis:

- 1) La planificación es primitiva, rígida e impotente para servir a la dirección política que gobierna un sistema complejo e incierto. La planificación de situaciones pretende resolver este problema.
- 2) **Los métodos de gobierno del Estado, de los partidos políticos y de las fuerzas sociales son primitivos e ineficaces**, lo que exige formar dirigentes en las ciencias y técnicas de gobierno.
- 3) La cultura política, inmediatista y pragmática, se interesa más por problemas intermedios del sistema político que por problemas terminales del sistema social.
- 4) Hay que reformar la planificación, las técnicas de gobierno y la cultura política, de modo que los programas electorales y los planes de gobierno se conviertan en acción que incida en los problemas nacionales.
- 5) **El éxito de la planificación radica en la articulación de la planificación directiva con la operacional.**
- 6) Hay que elevar la capacidad de gobierno, ya que un sistema directivo primitivo no puede gobernar un sistema social complejo.
- 7) La planificación económica debe convertirse en planificación estratégica y situacional de la acción de gobierno.
- 8) **La planificación en un medio resistente debe concebirse como planificación de una estructura conflictiva en la que ningún agente tiene**

¹³ Las negritas son propias a los fines de resaltar este concepto.

poder decisivo sobre los otros, que se interseca con una estructura jerárquica. La planificación de situaciones posee características apropiadas al respecto.

9) El programa de gobierno, la gobernabilidad del sistema social y la capacidad de gobierno (triángulo de liderazgo) conforman un sistema de relaciones en el que descansa la eficacia del plan de gobierno.

10) Las prácticas de gobierno en América Latina fallan en la planificación directiva y en la gerencia por operaciones.

La Planificación Estratégica Situacional que emerge de aquí fue revolucionaria en la época porque de alguna manera rompió con los planes a período fijo y trató de advertir que las situaciones en el terreno no se pueden prever totalmente y que hay que estar atentos a ellas para ajustar el plan. Una relación desde esta perspectiva es la que plantea Mattus en la visión de las Políticas Públicas, lo que interesa porque es la predominante en los Estados que están presentes en los procesos que analizamos aquí. Hoy, más allá de la intencionalidad o no con que se haga, la planificación en la mayoría de los casos ha dejado de ser aquella de los Planes Quinquenales para ser un trabajo más que depende de la coyuntura, con mayor interacción con los actores socio-institucionales involucrados, pero siempre con el peso puesto en el trabajo en los equipos técnicos de los gobiernos.

Ahora, si bien no es parte sustantiva de nuestro análisis, debemos al menos mencionar otras visiones de la Planificación ya que una es protagonista de otro punto de este trabajo. Una de ellas es la Planificación Estratégica de la escuela de Barcelona, más aplicada a procesos interactoriales numerosos y promovida mayormente en nuestra región por gobiernos locales. Al respecto señala Poggiese (2000), poniendo un interrogante acerca de cuánto tiene de participativa y en cuánto es verdaderamente estratégica. Porque, aunque se trata de “una visión más realista de aquella planificación tradicional, limitada por su concepción normativa y optimalista, y en lugar de concentrarse en su

punto de llegada se propone desarrollar acciones en el presente, igual comparte muchas hipótesis de la planificación que se propone superar”.

Citando a Alonso (2000), una idea que también comparte Martínez López (1998), reza que la Planificación Estratégica:

“...sigue siendo una iniciativa del Estado, generalmente el municipio (Planes Estratégicos) (...) buena parte de las decisiones se toma en forma centralizada (...) habitualmente consiste en modalidades de legitimación de decisiones previamente adoptas y/o de neutralización del conflicto social.

(...) la participación es limitada, está previsto de antemano quiénes y cómo van a participar, no supera la posibilidad de opinar sobre temas ya determinados, o tratados en un nivel de generalidad que no permite la percepción de todo lo que está implicado.

(...) no se reconocen las diferencias de poder e información que existen entre los actores sociales (...) se parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales o generacionales (...) y no se clarifican los valores e intereses en juego que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta y aceptada”.

Precisamente, una tercera visión de la planificación es la que plantea la escuela de la Planificación Participativa del Grupo PPGA de FLACSO Buenos Aires, que luego se desarrollará extensamente, donde se trata de superar algunos de estos obstáculos y presentar una visión superadora de la planificación tradicional que, además de mejorar el proceso, se constituya en herramienta de transformación social.

Entrando más en el tema desde lo procesual, podemos decir que el sistema de decisiones gubernamentales es la construcción o reconstrucción de una lógica, que no es aislado, que implica rastreo y reconstrucción de las incidencias más fuertes de la toma de decisiones. Asimismo, es necesario recalcar que éstas son positivas en tanto incluyan acciones u omisiones en

términos de una política estatal. Ahora, para que ese sistema de decisiones sea una Política Pública se deben dar otras características, como la fijación de metas y cursos de acción, de una estrategia de actuación y de la planificación de recursos necesarios, y que todo esto tenga una incidencia directa sobre el cuerpo social destino/fin de ese esfuerzo.

El **proceso de una Política Pública** puede sintetizarse diciendo que todo comienza con la construcción de la **agenda** como el resultado de una discusión, que comprende el manejo de conflictos, diagnósticos de situación, la determinación de un portafolio de prioridades y la identificación y priorización de cuáles de esas necesidades se van a atender. Luego viene la **formulación**, que contempla el diseño de proyectos, un análisis costo-beneficio y la consecuente presupuestación, así como una negociación efectiva de recursos y alcances de la acción. La **adopción** de la alternativa a implementar es la toma de decisión concreta de un camino propiamente dicho, que es la **implementación** en sí, que involucra procedimientos administrativos. Finalmente, la **evaluación**, etapa a la que se es poco afecto en general, involucra actividades como auditoría, medición de productividad, una coordinación entre sistema de información y control de gestión, y la evaluación de los proyectos y de su impacto/resultados.

Un desarrollo más acabado del circuito nos introduce a la idea de que la **AGENDA** está compuesta por cuestiones¹⁴ que demandan el interés de la ciudadanía, que se debaten en la esfera pública, contrasta intereses, aspiraciones, percepciones y evaluaciones y genera demandas sobre la acción estatal.

No todas las necesidades se constituyen en demandas públicas; para que lo sean se deben dar algunas condiciones:

¹⁴ Cuestión=*issue* es un problema de relevancia pública visualizado como tal por el gobierno, por los medios de comunicación o por la sociedad local o internacional en su conjunto.

- Que la necesidad se perciba como provocada por alguna acción política o como susceptible de ser solucionada a través de una intervención estatal.
- Que se le atribuya alguna relación con un orden social susceptible de cambio mediante su intervención.
- Que exista un acto de iniciación que lo explicita y articule.
- Que la necesidad sea comunicada, que suscite cooperación para su planeamiento y recursos para realizarla.

Para precisar una agenda en torno a un escenario en particular es fundamental definir primero el **problema**, respecto de lo que es aceptada la idea, que es una apreciación de la realidad que dista de lo deseado o considerado normal¹⁵.

El acceso de un problema a la agenda depende de un conjunto de factores, como la distribución del poder, los valores vigentes y las tecnologías disponibles. Asimismo, y concatenadamente, es el resultado de un proceso de competencia entre asuntos y necesidades, así como de confrontaciones de distintas perspectivas. Esas confrontaciones incluyen a actores sociales que difieren entre sí en cuanto a los recursos con los que cuentan, a sus capacidades organizacionales y hasta en su articulación con los ámbitos institucionales establecidos. Por ello el tema del poder es esencial.

Con referencia a los valores, un problema no surge necesariamente de la modificación de una situación sino que puede ser el producto de una evaluación diferente. El cambio en los valores puede convertir en problema una situación que no fue evaluada por largo tiempo de esa manera. Las tecnologías, por su parte, y la disponibilidad de ellas, pueden convertir una porción de la realidad no problematizada en objeto de debate público.

Para precisar un poco más la cuestión, podemos agregar que cualquier problema puede ser interpretado de múltiples formas, según las distintas características del observador/participante, sus intereses, su historia, su

¹⁵ Una definición de problema en planificación es la diferencia entre un futuro deseado y el futuro probable de no hacer nada. También se considera un escenario posible de ocurrir una situación que empeore esa brecha.

pertenencia, donde cada una de esas interpretaciones puede dar lugar a diversas demandas, las cuales en la manera tradicional de las Políticas Públicas serán canalizadas por diferentes ámbitos administrativos, con el consecuente fraccionamiento de las mismas que vimos antes, mientras que es otro el escenario cuando se plantea una visión integradora de las mismas. Siguiendo a Subirats, debemos tener en cuenta que “lo que se acaba decidiendo no es más que la definición de problema que ha resultado triunfante del debate público” y no público, podríamos agregar, “entre los distintos actores y sus definiciones de problema” (Subirats, 2001), por lo que la participación de todos los actores y las condiciones en que lo hacen es crucial para esa visión integradora. En este mismo sentido, agreguemos que la calidad de las decisiones está directamente vinculada a ello ya que, citando al mismo autor, “la lista de problemas que figuran en la agenda de los poderes públicos no son necesariamente los más graves, sino que cada actor trata de impulsar su punto de vista”; ergo, sólo podemos garantizar que los objetivos a formular son los correctos en tanto nos garanticen una mayor efectividad, con un amplio e igualitario espectro de participación.

A continuación, considerando el siguiente paso, cual es la **formulación** de las políticas, decimos que, en tanto proceso proactivo busca, en primer lugar, anticipar las consecuencias de la implementación de la política en la etapa de confección de aquello que se va a implementar. En este sentido, la construcción de alternativas puede darse de tres maneras, según Dunn (1981) citado por Subirats (1987), cuando se expone esta tarea como:

- 1) Proyección: donde extrapola al futuro, a través del planteo de casos paralelos y de hacer comparaciones.
- 2) Predicción: basándose en supuestos teóricos o de fuerte causalidad social.
- 3) Conjetura: mediante un tratamiento más subjetivo y de opiniones de expertos.

En esta fase, una etapa en la que se transita hacia lo concreto y lo específico de la acción requerida para la superación del problema, los planteos del análisis se traducen en propuestas operacionales, lo que implica considerar ciertos componentes, como el escenario donde se implementaría, la visión del problema que se tiene, la que se adoptó o la que resultó triunfante y los actores involucrados con sus distintos grados de participación. Y precisamente este último es un punto central de este trabajo, motivo por el cual lo analizaremos en detalle más adelante; aunque aquí debemos precisar la importancia que le dan los diferentes autores, como el mencionado Subirats, a la participación respecto de la calidad de las Políticas Públicas emergentes de un proceso que cuente o no con la opinión y el apoyo de los interesados, o *stakeholders*, en su versión anglosajona, aun asumiendo los distintos grados en que esto se puede dar y en el juego de poderes predominante. En este aspecto se afirma que, en particular para el sector salud, por ejemplo, “para impulsar políticas más saludables, tendrá un papel creciente el desarrollo de iniciativas de la sociedad civil y la articulación de coaliciones promotoras” (Subirats, 2001).

Luego, en la etapa más sustantiva y de perfil más técnico quizás, el diseño supone analizar el contexto, la visión histórica de coyuntura y, sobre la base de ambos, formular el problema o, si la situación es más compleja, se deberá construir una matriz de ellos a manera de la FODA, Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (Ponce Talacón, 2006). De allí surgirán, como decíamos, los objetivos y las alternativas de proyecto, sobre todo lo cual se montará la tarea de selección de las alternativa/s a implementar, donde nuevamente la fisonomía participativa del proceso, en nuestra postura, al lo menos, definirá la calidad de la misma y los consecuentes niveles de efectividad.

Todos estos elementos tienen también su correlato en la próxima instancia del proceso, la **implementación** de las Políticas Públicas, puesto que, cuanto mayor sea la precisión en la fijación de los objetivos con relación a los

problemas, menor será la dificultad de esta fase donde la concreción en el terreno de las acciones depende en gran medida de la aceptación y apoyo de los interesados/afectados. Se deben superar restricciones, tanto de recursos como contextuales, conculcar diferentes percepciones de la realidad y enfrentar las influencias de detractores e intereses contrapuestos.

Es, en definitiva, la traducción de objetivos en comportamientos donde decisiones y acciones están interrelacionadas con influencia recíproca. La implementación está marcada por desafíos y presiones donde los administradores juegan un papel central: hacen apreciaciones de las situaciones enfrentadas y redefinen las prioridades, por lo que sus comportamientos no sólo alteran los procesos de acción sino que también modifican el contexto.

Atento a la importancia de esta fase, no podemos sino decir que, más allá de la decisión y el diseño, la implementación no es una cuestión mecánica y gran parte de su éxito depende de los criterios al aplicar cada medida. Los estudios sobre esto (Stalker, 2007) distinguen los enfoques acerca de la implementación entre el denominado *top-down*, o de arriba hacia abajo, que consideran una aplicación acrítica por parte de la burocracia y donde existe un bajo nivel de participación de la sociedad, el *bottom-up*, que analiza las políticas como una construcción de abajo hacia arriba, basada en la importancia de los agentes de calle, o burócratas de la calle y, finalmente, una tercera generación de estudios al respecto. Precisamente, buscando una síntesis, Soren Winter citado por el mismo Stalker, plantea los cuatro elementos teóricos que contribuyen a un mejor entendimiento y caracterización, por lo tanto, de un proceso de implementación de Políticas Públicas, sobre los que debemos puntualizar que varios de ellos ya son emergentes en los distintos conceptos que se vienen trabajando. El mencionado autor apunta sobre el carácter del proceso de formación de la política antes de que la ley o la decisión sea implementada, el comportamiento organizacional e inter-organizacional al respecto; el

comportamiento de los agentes de ventanilla¹⁶ y las respuestas dadas por los grupos destinatarios y por otros cambios observados en la sociedad.

En el mismo trabajo de Stalker, se puede observar que recurre a una exhaustiva investigación de Hill y Hupe (2002), quienes consideran a la implementación de políticas, al igual que él mismo, como una subdisciplina de la ciencia política y de la administración, donde los temas que merecen especial atención son los siguientes:

- 1) La complejidad de las relaciones que genera la implementación.
- 2) La naturaleza de las relaciones entre los formadores de políticas y los implementadores, cuando aquéllos conducen.
- 3) La importancia del nivel de “ventanilla”, que no se puede sólo controlar más para que sea mejor.
- 4) La relevancia de las relaciones interorganizacionales.
- 5) La importancia de la coproducción, incluyendo a los “clientes”, aun cuando “sean poco poderosos”, lo que es casi como decir incluir a todos.

Cabe consignar que el enfoque participativo y de involucramiento de actores que se viene comentando incluye en forma prioritaria a las diferentes jurisdicciones, territoriales y/o temáticas, sobre el problema. Hacemos referencia aquí a los efectos de la burocracia que mencionamos antes cuando veíamos el gobierno matricial y sus planteos para salvar los defectos del modelo, fundamentalmente el del fraccionamiento que provoca en visión y acción.

Y en este punto debemos considerar la **evaluación** de una política pública y decir que entendemos que tiene dos miradas: una es la que retrospectivamente analiza los resultados para luego generar conocimiento sobre su efectividad, y la otra abre juicios con respecto a los productos, resultados e impactos y permite pronosticar el logro de objetivos, dar

¹⁶ Si bien el autor no lo aclara, entendemos que éste es el agente que, al implementar una política, está directamente en contacto con el ciudadano objeto de la misma; otros lo llaman “de trinchera”.

transparencia en la gestión y perfeccionar de alguna manera el ciclo de políticas. Mientras que la primera es de tipo correctivo/contralor, la segunda es más justificatoria/decisoria.

Vale la pena señalar que, como Subirats y Gomá (1989) señalan, “preguntarse sobre el efecto de una política implica en buena parte preguntarse sobre su implementación”, por lo que la evaluación debe considerar si los esfuerzos previstos fueron los realizados, porque aunque se alcancen los objetivos su logro pudo haber demandado más recursos o tenido efectos indeseados, lo cual altera la valuación final de su efectividad.

Si bien luego tocaremos nuevamente a este tema, no podemos seguir adelante sin precisar lo siguiente: a la hora de determinar la eficacia/eficiencia/efectividad de Políticas Públicas, ¿qué evaluamos? ¿Contra qué modelos? ¿En qué escalas?

Una visión interesante en este esquema de imprecisiones determinado tanto por la práctica política como por los modelos de gestión es la que nos presenta Javier Loscos Fernández sobre “la utilización de los criterios de eficiencia, equidad como criterios de referencia (...) para la evaluación de políticas concretas de actuación de las Administraciones Públicas”. Este autor comenta que medir desde esa perspectiva “requiere de la incorporación de mecanismos de control democrático, por cuanto dichos conceptos de eficiencia y equidad admiten diferentes concreciones, que en ocasiones pueden entrar en conflicto, y cuya especificación y grado de prioridad debe dirimirse en el ámbito de una sociedad plural”. Es decir que se sintetiza aquí una cantidad de conceptos que venimos desarrollando en el hecho de que, más allá de las distintas miradas políticas y aun asumiendo que ninguna es inocua, se puede afirmar que toda Políticas Públicas debe ser medida en términos de los recursos que consume y de los resultados que obtiene, de cómo se distribuyen esos recursos/resultados, igualitariamente o no, y también conforme a si posee el adecuado control social que garantice las condiciones anteriores.

1.3. Participación y Políticas Públicas

La participación es, para nosotros y para varios autores que ya vimos, una cuestión a la que necesariamente se enfrenta todo gobierno al trabajar en la nueva frontera Estado/Sociedad o, como mejor decíamos, en la nueva configuración de esa frontera, que pasó de ser una línea que dividía aguas a un espacio multidimensional. En ese lugar, el de los asuntos públicos multiactorales que denominamos EPNE, es donde el Estado, en sus más diversas expresiones, y la sociedad, cada vez más compleja, deben dirimir conflictos, consensuar el bien común y coadyuvar a la mejor política pública posible.

Desde el enfoque que le damos en este trabajo, podemos decir que la gran mayoría de los actores políticos y sociales recurre discursivamente a la participación y que cada uno tiene su propia idea acerca de lo que se trata y de cuáles son sus alcances, pero pocos se animan a plantear cómo se hace para hacerla efectiva, esto es, para que la gente participe realmente en la toma de decisiones sobre su destino, en el grado que sea conveniente en cada caso, pero consciente de que esa es una condición indispensable para caracterizar como participativo ese proceso. Los que sustentan su rol protagónico, tanto en la consolidación de la democracia moderna como en la mejora del accionar público, apuntan que sus beneficios, que también tienen sobradas líneas al respecto, se presentan alrededor de la integración, la multidisciplinariedad, el compromiso, etc., los cuales en general mejoran las decisiones y materializan la asunción de Políticas Públicas como propias por parte de los actores sociales y económicos involucrados.

Este planteo deviene pertinente en tanto y en cuanto se materializa ese remozado EPNE, más allá de la voluntad política que presente el decisor de turno sobre la base de sus principios políticos o de su inteligencia estratégica. La proximidad con el ciudadano en esa frontera implica que hay que tomar decisiones en situaciones complejas, hay que hacerlo

consensuadamente y lograr avances en la resolución de cada problema que se enfrenta. Ahora, entre otras cuestiones que hacen a esta forma de gestión, se debe precisar la importancia de la efectividad del esfuerzo de participación y para ello, entre otras cosas, existe la idea de que hay que dar igualdad de posibilidades a todos los actores para que participen y garantizar así la integralidad del enfoque. Según estos criterios, si eso no se cumple no se puede hablar de participación, coincidentemente con la opinión del que suscribe y desde el punto de vista de una cada vez más larga lista de autores. Entonces, se entiende que no se trata de participación real, por ejemplo, en las consultas de todo tipo, como encuestas de opinión o grupos focales o audiencias públicas; son mecanismos válidos para realizar relevamientos de opinión o procesos de diagnosis, pero no sería participación concreta que refleje todos sus beneficios.

En el documento emitido por la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia de Costa Rica, podemos ver que en un sentido amplio la participación política comprende “las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros” (Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000). En esta concepción amplia, la participación está presente en todas las actividades de la convivencia democrática, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano básico. Contempla acciones colectivas o individuales, ejercidas a través de canales institucionalizados, o espontáneos e informales; puede ser local o de carácter nacional; puede limitarse a la expresión pública de una opinión o involucrarse activamente en la ejecución u oposición de una Política Pública. Ahora bien, antes de entrar, como en el resto del trabajo, a lo instrumental en esta cuestión, tratemos de caracterizar con un poco más de precisión el

fenómeno con el fin de aportar más elementos para comprender la participación como proceso.

Thomas Beierle presenta un enfoque interesante al analizar la participación en la toma de decisiones ambientales en tanto dice que lo primero que se debe establecer es la **VISIÓN DE LA DEMOCRACIA** que se tiene, puesto que, de acuerdo con ello, será el rol que se le dé a la gente en el proceso de formulación e implementación de las Políticas Públicas (Beierle, 1998).

Una es la denominada de **la gestión**, la que, según mi consideración, sería un criterio representativo y burocrático de la democracia, ya que el bien común es definido por quienes recibieron la encomienda de la sociedad a través del voto, quienes tienen sus propios métodos para asignar recursos y desarrollar acciones que satisfagan las demandas sociales.

Otra forma de ver las cosas es la que llama **pluralista**, y desde una mirada liberal plantea lo que sería un Estado árbitro entre intereses privados, el *laizes fair* en la práctica, donde el bien común es un producto del juego entre partes libremente organizadas. La otra sería la que nombra como **popular**, mucho más cerca del ideal de democracia participativa, puesto que demanda la participación directa de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, sin representantes ni intermediarios.

En esta discusión, si uno tiene una perspectiva estricta desde la gestión, ve a la participación como una injerencia molesta, así como desde una mirada pluralista la entiende sólo como la posibilidad de entrar en la disputa a través de intermediarios, mientras que únicamente la mirada popular comprende su importancia y la privilegia de modo prioritario.

Más allá de la obviedad de que lo que aquí se plantea tendría lugar en una sola de esas perspectivas, desde lo metodológico se puede decir que cada uno los problemas a solucionar tendrían una mayor o menor relevancia a partir de la utilización de un buen mecanismo de participación. Aquí cabe

entonces la pregunta: ¿el hecho de que la ciudadanía esté mal informada, o de que los gestores/decisores no consideren la opinión pública, ni sus valores, ni sus preferencias, implica para el gobierno una pérdida de oportunidades para corregir errores o, en otro nivel instrumental, la falta de soluciones innovadoras? Lo que seguro se da en esos casos es una mayor desconfianza de la sociedad en las instituciones, en las públicas/estatales principalmente, prevalece la cultura del conflicto entre los actores y se genera un caldo de cultivo para el peor de los males en estos temas en particular y en cuanto al desarrollo social en general, que es el clientelismo político en todas su formas.

Lo central del planteo de Beierle es participación, sí, pero... ¿hacia dónde? ¿Cuáles son los resultados esperados/esperables? Y ¿cómo se logran esos resultados? En principio, respecto del rumbo de estos procesos, establece lo que denomina **objetivos sociales**, esto es, aquellos efectos que deberían ser alcanzados mediante un adecuado proceso de participación en el cuerpo social y que indirectamente aseguran una correcta implementación de las Políticas Públicas. A saber:

- 1) Educar e informar a la opinión pública con el fin de que cuente con suficientes elementos para participar adecuadamente en la toma de decisiones.
- 2) Incorporar de manera efectiva los valores públicos en la toma de decisiones.
- 3) Mejorar la calidad de las decisiones de fondo sobre la base de un proceso enriquecido por el máximo nivel de información y la multiplicidad de miradas.
- 4) Aumentar la confianza en las instituciones a partir de una interacción que transparente y del proceso de construcción del consenso.
- 5) Reducir los conflictos, como resultado de ello o como objetivo perseguido en este proceso.

- 6) Lograr metas de costo-efectividad en términos de que los esfuerzos por generar y sostener un proceso de participación se vean expresados en resultados palpables/medibles.

Mientras tanto, el Observatorio Social de la Argentina, desde una mirada más cualitativa, apunta a que “sólo el ejercicio sostenido y creciente induce aprendizajes sociales” y que los “mayores niveles de democracia real” se logran “siempre que se articule con el sistema político” (Bombarolo y otros, 2006). Esto quiere decir que los objetivos sociales se logran solamente con un proceso más de carácter permanente que en estertores asambleísticos y que no deben tomarse como fenómenos aislados de lo político, ya que parten intrínsecamente del seno de la sociedad. Ésta es una conclusión para tomar en cuenta, a la cual se arriba luego de analizar una importante cantidad de casos en toda Latinoamérica, como el de ***Programa Políticas Habitacionales Ámbitos Multiactorales, de Argentina***, donde se plantea que la secuencia participativa en la formación de Políticas Públicas con otros actores puede ser “apacible, tumultuosa o caótica”, por lo que algún esquema reglado se debe buscar; mientras que otro caso es el del ***Servicio Nacional de Planificación de Bolivia***, donde se formula todo tipo de Políticas Públicas y se ha detectado como déficit que en “los encuentros se ven recetas rígidas y limitaciones de los Equipos Técnicos” que limitan el nivel de efectividad del esfuerzo de participación, una de las variables principales que venimos destacando.

Reiteramos que todo esto es según la mirada de cada actor. En otro caso que relata el mencionado Beierle, el del Consejo Ciudadano de Fort Ord, California, EE. UU., los conflictos por cuestiones menores de procedimiento y reglamentos han paralizado el proceso a pesar de los esfuerzos del Departamento de Defensa para hacer frente a estos problemas con los facilitadores. Ante ello, los ciudadanos que nunca eran convocados pensaron: *¡Éxito: participamos!* Mientras que los funcionarios de Defensa cavilaron: *fracaso: no tratamos ningún tema sustantivo...*

Para enlazar esta postura sobre la participación y su vinculación con las políticas podemos recurrir de nuevo a Subirats cuando analiza la relación entre la efectividad de las mismas y el número de actores involucrados, como si esto fuera una relación inversamente proporcional (Subirats, 2001). De hecho, concluye que eso no es necesariamente cierto en la medida en que se garanticen ciertas condiciones en la toma de decisiones y en la implementación de esas políticas. Él propone algunas, como la composición de los grupos de análisis y decisión sobre la base de un cierto nivel de experticia; y aquí veremos que existen otras.

Dicho lo anterior, podemos empezar a tratar lo instrumental específicamente diciendo que la participación **SE PUEDE VER** como **UN PROCESO** que demanda determinadas etapas en una cierta construcción colectiva o como **UNA LUCHA DE INTERESES** de los involucrados, cuyo resultado es un producto que tal vez resulte engañosamente similar pero exige lo que se conoce como “suma cero”. Bajo el primer precepto, es importante precisar cuándo y cómo se dio la participación tanto como los resultados del proyecto, con la idea de que lo primero influye en lo segundo y de que es una suma de esfuerzos concatenados y consecutivos. Con el otro precepto, vale más la fuerza e influencia de cada interesado respecto de la parte que obtuvo de la “torta”. O sea que, de nuevo, tenemos varios caminos para el devenir de la participación, y cuál tomaremos depende de nuestras convicciones fundamentalmente, aunque ahora trataremos de abonar el camino con argumentos que nos lleven hacia el primero de ellos.

En una dimensión más práctica, podemos revisar una serie de factores que marcarán el proceso para la construcción del consenso en el caso de que optemos por la alternativa de la visión popular y/o del proceso. Por un lado, los problemas que se encuentran pueden sintetizarse en los siguientes:

- Gestores/decisores que no consideran la opinión pública, sus valores y preferencias.
- Temor a la exposición y falta de respuestas.
- Tecnocracia/burocracia.

- Pérdida de oportunidades para corregir errores.
- Ciudadanía mal informada.
- Pérdida de soluciones innovadoras.
- Desconfianza de la sociedad.
- Prevalencia de la “cultura” del conflicto (constitutivo) *versus* la de los “intereses conflictivos”.
- Clientelismo–disciplinamiento.

Entonces, respecto del cómo que quedó planteado antes, en el proceso participativo se deben considerar ciertas cuestiones en dos planos, siguiendo lo que nos plantea Beierle. Un plano es el de lo **FUNDACIONAL**, es decir que, al analizar el mismo, debemos preguntarnos si cuando sentamos las bases:

- 1) ¿Los participantes fueron representativos?
- 2) ¿La composición fue equilibrada?
- 3) ¿La participación se produjo en una fase temprana del proceso de toma de decisiones?
- 4) ¿Hubo debates cara a cara entre la gente y los representantes de los organismos públicos?
- 5) ¿El organismo involucrado se comprometió con el proceso participativo y respondió a los aportes del ciudadano?
- 6) ¿Se combinaron la racionalidad técnica con la valoración pública?

Mientras que, en el otro plano, que hace a lo **OPERATIVO/FUNCIONAL**, los cuestionamientos serían:

- 1) ¿Hubo claridad de objetivos y funciones de los participantes?
- 2) ¿Se proveyeron recursos suficientes, incluidos el apoyo financiero, la disponibilidad de tiempo y la información suministrada?
- 3) ¿Se dio un reconocimiento a la legitimidad de los aportes del público, tanto como a la de los funcionarios y de los expertos técnicos?
- 4) ¿El procedimiento para tomar las decisiones, establecer un orden del día, y adquirir información técnica, fue realmente independiente?

5) ¿Se contó con la presencia de un buen facilitador en todo el proceso?

En cuanto a los factores predisponentes, digamos que la complejidad de este fenómeno ya fue expuesta extensamente en función de describir un contexto que provee factores cada vez más complejos y en mayor número, pero haciendo un análisis propio de lo visto hasta aquí, podemos destacar también que ello no significa que todo sea restrictivo sino que es factible encontrar algunos allí mismo. En primer lugar, como campo fértil en cuanto a este proceso se pueden resaltar las acciones desarrolladas en las OSC del medio en materia de Desarrollo Institucional, con más las específicas de formación ciudadana en las más diversas cuestiones. Es así que todo **CONOCIMIENTO** asimilado en materia de gestión y de tecnología de proyectos resulta un elemento que predispone al actor a participar en la forma racional, reglada, que se le proponga, así como mejora sus aportes en varios sentidos.

Otro factor importante es que, debido a esto o a otras circunstancias, los participantes/involucrados/interesados cuenten con buen nivel de **INFORMACIÓN** acerca de los asuntos que se traten, condición que ya mencionamos antes otorga la transparencia del gobierno. Más allá de tratarse de una cuestión que puede emerger de hasta el mismo sentido común del analista, esto es tan importante que todas las metodologías y enfoques lo plantean como una primera instancia antes de cualquier debate y/o toma de decisiones.

Pero no sólo en cuestiones cognitivas instrumentales se hace hincapié desde la bibliografía consultada, sino también en que el ciudadano, ya sea en forma individual o a través de alguna OSC, es protagonista en tanto y en cuanto conoce sus **DERECHOS** y los pone como proa de su accionar. En esto con frecuencia debe incursionar igualmente la formación del actor civil en esos programas de Desarrollo Institucional que se mencionaban.

En materia del Estado interviniente, para determinar su predisposición a dar lugar a fenómenos participativos se deben considerar su grado de apertura

política y su tendencia a encuadrarse en las denominadas Reformas de 3ra. generación. Esto porque, de ser así, se estaría dando el marco de un escenario de gobernanza, tal como la definimos, sobre la que tomamos partido en tanto se constituya en un escenario de coordinación, cooperación y corresponsabilidad. Ello significa que la ***modificación del espacio público implica la adaptación de los modelos de gestión***, lo que a su vez significa dejar de ver la participación como sistema de relevamiento de la demanda, adaptar las estructuras y modificar las competencias del personal, básicamente para no constituir a su vez estructuras paralelas a la línea para resolver los problemas y no reproducir el clientelismo a nivel institucional a partir de la intermediación de las OSC.

¿Qué debemos evitar? No obstante la obviedad de que la ausencia de los factores recién descritos complica el panorama, vale la pena señalar algunas presencias no deseadas. Los actores políticos principales que persiguen objetivos espurios de disciplinamiento social y que montan una escena para hacer “como si...” se participara, con este fin o cualquier otro, serían el escenario más adverso. O quizás tan negativo como esto sea restringir la participación no sólo a todos los actores que se considere estén involucrados directamente sino a todos interesados por cualquier motivo también, evitando el famoso caso de “somos los mismos de siempre...”.

En tanto, en cuanto a información, la disponibilidad de los datos precisos por parte de la totalidad de los actores, además de poner a todos en un pie de igualdad, en eso al menos, evita lo peor en esos casos problemáticos que se manejen a partir del *vox pópuli* mas que con datos concretos y verificables, déficit en el que ayuda un Estado donde en vez de reforma priman la burocracia y el autismo institucional.

Pero todo este esfuerzo, ¿para qué? Es decir, ¿participar para qué? En principio, basados en una determinada forma de ver a la democracia, pero también pensando en la eficiencia en el uso de los recursos públicos, a manera de conclusión de lo que se viene tratando hasta ahora, se puede

inferir que **PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN** participativa componen un escenario deseable para el desarrollo de las Políticas Públicas, o al menos el que más potencialidades presenta. En concreto, si incorporamos los diversos actores públicos y privados involucrados en la problemática objeto de la política pública que se está diseñando e implementando, mediante un mecanismo que cumpla con la mayor parte posible de todas las exigencias que se desprenden del análisis hecho hasta aquí, es probable que se obtengan **mejores decisiones** que propendan a mayores niveles de **efectividad**, ello respecto del mejor nivel de resultados de acuerdo con las necesidades de la población objeto, y llegar en consecuencia a una mayor **eficiencia** con los recursos públicos.

Esto implica, tal como todos los elementos que venimos presentando hasta aquí lo señalan, una forma de resolver problemas y/o formular e implementar Políticas Públicas que, además de satisfacer necesidades y fijar prioridades, tiende a reducir/controlar conflictos generados por el déficit emergente o a generarse por su insatisfacción prolongada y que, como si fuera poco, maximiza la relación entre los recursos comprometidos por el cuerpo social y los resultados obtenidos en ese esfuerzo, los tan mentados mayores niveles de efectividad esperados.

Repasando los conceptos vertidos sobre la gestión de lo público, podemos decir que en ese nuevo espacio, un escenario donde estén todos simultánea colaborativa y coordinadamente, donde debe desarrollarse el accionar de un Estado en comunión con la sociedad, se dan además procesos de Desarrollo Institucional en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)¹⁷ en el marco de una política de apertura democrática y se asignan los recursos necesarios para que todo esto funcione. Entonces, ¿es falsa o no la antinomia

¹⁷ No es pertinente a este trabajo entrar en la caracterización de las hoy denominadas OSC, pero vale decir que nos referimos en general a todas las formas de agrupamiento organizado, formal o informal, conformado por ciudadanos/vecinos/interesados con un fin determinado y con acción en el territorio donde se implementan las Políticas Públicas; esto incluye a las viejas Asociaciones Intermedias, o a las más nuevas Organizaciones No Gubernamentales, de la más diversa conformación y fines.

participación *versus* eficiencia? ¿Cómo se logra que estos procesos den lugar a un accionar productivo que no dilapide esfuerzos ni recursos y sea sostenible en el tiempo? Porque está claro que nadie busca soluciones pasajeras, típicas del Estado bombero que hace de “apagar incendios” su forma de gestión, sino medidas que transformen la situación deficitaria definitivamente o al menos hasta que vuelvan a cambiar las condiciones contextuales, ¿no? Algo decíamos antes al invocar a Loscos Fernández cuando introducíamos el control social como elemento adicional, pero aquí debemos ir más allá, llegar al “cómo se hace”.

El planteo al respecto es analizar las **METODOLOGÍAS** que den un marco de libertad reglada a la participación de todos los actores por medio de pautas claras de funcionamiento aplicables a los espacios que se construyan y desde allí ver de tomar decisiones que sean el insumo principal en el proceso de cada política pública.

Con referencia al ciudadano, el tratamiento tradicional de los esfuerzos desplegados con miras a generar una cierta capacidad instalada en el cuerpo social del escenario de una determinada política pública, factor predisponente que ya mencionamos, se centraba en acciones dirigidas a la reingeniería de los componentes institucionales, desarrollada ciertamente con fuertes limitaciones y muchas veces a partir de recetas impuestas. Por otro lado, la restricción citada antes en cuanto a no disponer de reglas claras de participación y de objetivos consensuados hacia donde dirigir los esfuerzos se observa habitualmente en los escenarios de interacción E/S, lo que es en sí mismo un campo fértil para el dominio de la burocracia y/o de la tecnocracia en función de imponer su evidentemente restringida mirada de las cosas para resolver los problemas.

Las nuevas exigencias del contexto a todo nivel nos piden afinar la escala de la gestión que es tomada como base de las Políticas Públicas hacia lo local y establecer una mirada de cercanía cultural a la forma de encarar las soluciones en el marco de un proceso claro y efectivo de toma de decisiones.

En definitiva, esto se debe dar a través de estrategias generadas con integralidad de miradas y representatividad en el proceso participativo, que toma como fundamento el fortalecimiento institucional de las OSC a partir de una trilogía de conocimientos/información/derechos.

Podemos afirmar, entonces, a esta altura, que la preocupación debe estar enfocada en la efectividad del proceso de participación, el cual, según lo visto y desde el enfoque asumido por este autor, reside en:

- 1) La claridad del proceso.
- 2) La articulación entre actores y niveles.
- 3) La integralidad del enfoque.
- 4) La efectividad del Estado.

Ahora bien, éstos y otros criterios dependerán, de nuevo, de la visión que se tenga del proceso y del mecanismo adoptado, si se ve como un **ENTRAMADO FACILITADOR** donde se apunta a la cooperación y al consenso, o como una forma de hacer un reparto donde el resultado debe ser de “**SUMA CERO**”, más afín a la concepción corporativa de la participación.

En tanto, si apuntamos a responder a todos estos factores y al contexto donde se aplique, está claro que los mecanismos deben ser casi como “organismos vivos”, flexibles, adaptables a los cambios sociales. La raíz técnica del autor no permite afirmar esto sin señalar que por supuesto debe ponerse atención hasta donde es flexible en términos de adaptabilidad y hasta donde por manipulación, hasta donde sigue los cambios del contexto y hasta donde cambia tanto que se torna inestable.

La oferta de metodologías que se puede observar en la bibliografía especializada es bastante amplia y diversa en todo aspecto. No es el objeto de este trabajo recorrerlas a todas, ni siquiera a las más conocidas, pero podemos mencionar algunos elementos para caracterizarlas, nuevamente en aras de contar con ellos para nuestro propio análisis. Al respecto, se puede

plantear inicialmente que los mecanismos difieren en términos de cuatro factores identificados por Beierle (1998):

- 1) Uno es el **sentido de los flujos de información** gobierno-ciudadanía, donde podemos ver mecanismos de una sola dirección de esa corriente, de abajo hacia arriba o viceversa, como las encuestas y el derecho a la información, respectivamente, o con circulación en ambas, como las audiencias públicas y los jurados ciudadanos.
- 2) Otro es **el grado de interacción** entre los posibles intereses opuestos, que va desde un mínimo o inexistente, como en los Focus Group, hasta el contacto permanente que promueven los comités ciudadanos.
- 3) El siguiente factor es el **tipo de representación**, el cual posee tres niveles, uno donde la gente se representa a sí misma, uno donde un grupo de ciudadanos representa al resto, y otro donde prima el *lobby* que es ejercido por los representantes de los grupos de interés.
- 4) Finalmente, y quizás el más importante de acuerdo con lo que venimos analizando, es **la función del público en la toma de decisiones**. Es decir, si asume un rol de mero proveedor de insumos de información y/u opinión en forma distante, como las encuestas o aun las audiencias públicas, o si, por otro lado, puede cumplir la misma función en una instancia más directa y en la que sus aportes son más tenidos en cuenta, como los jurados ciudadanos o los comités asesores. La tercera opción es, tal como tratamos de demostrar aquí, si se le otorga un rol protagónico en la toma de decisiones, como en las negociaciones reguladas o en la metodología que presentaremos más abajo.

Por lo tanto, de una metodología debemos esperar que, en el marco de un flujo en ambas direcciones, se den procesos de alta interacción de los actores, de tal manera que no haya distintos niveles entre los cuales la información deba fluir, o sea que, al estar todos en un mismo plano, la puesta

en común de los datos es casi automática. Deberíamos esperar que, en un escenario de amplia y directa participación, la sociedad sea protagonista en la toma de decisiones. Veremos a continuación un camino a recorrer que pasa, a juicio de este autor, muy cerca de ese destino.

El programa PPGA de la FLACSO hace de este tema su objeto de estudio y de trabajo, y ha elaborado y experimentado junto con GAO, SurCo y otras redes la **Familia de Metodologías PPGA** (Planificación Participativa y Gestión Asociada)¹⁸. La conforman en la actualidad siete metodologías, aplicadas en distintas experiencias, que fueron surgiendo de la habitual confrontación y ajuste entre teoría y práctica que caracteriza esta forma de trabajo.

Redin y Morroni (2002) se refieren a dos de ellas: “Planificación Participativa para Escenarios Formalizados de Planificación Gestión”, descrita en Poggiese (1993), y la “Gestión Asociada para implementación estratégica y/o Gestión intersectorial de la complejidad y/o Gestión de redes”, que se puede ver en Poggiese *et al.* (1999). Partiendo de un marco teórico que da lugar a la concepción metodológica que las sustenta, las mismas se centran “en las modalidades prácticas de cada una, ejemplificando algunas de sus particularidades e innovaciones en casos relevantes” (Redin y Morroni, 2002).

La Familia de Metodologías PPGA se funda en una concepción que hace foco en el aumento de la participación popular en la formulación de las Políticas Públicas, materializada en una planificación y gestión conjuntas entre Estado y Sociedad. Por esto es necesario resaltar que el planteo de esta línea de pensamiento se constituye en una “visión transformadora de la sociedad” Poggiese (1993), desde una mirada más amplia que la que aquí de le da, de tono más metodológico-instrumental.

Como se citó en el Resumen, no se intenta desconocer esta dimensión del problema que aquí se trata, y tampoco se analiza a los cuerpos sociales

¹⁸ Ver en: http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=17

intervinientes, sus características constitutivas y sus dinámicas de interacción, sino que, con el fin propio de desarrollar este trabajo y con las limitaciones del alcance del mismo, trataremos el tema desde lo funcional/metodológico y estas cuestiones serán meramente mencionadas de creerse pertinente en cada caso.

Bibliográficamente, el citado autor en el trabajo mencionado, fundacional en su labor, es la llave de entrada al material que sustenta toda esta posición, por lo que, de tener interés el lector, siguiendo esa referencia podrá ahondar más en esa línea.

Más allá de ello y entrando en el análisis, comencemos por señalar que en el citado artículo de Redin y Morroni (2002), los autores procuran “esclarecer ante todo algunos interrogantes que surgen cuando hablamos de participación, planificación y de un modo de gestión innovador”. ¿Qué significamos con participación? Aquí debemos atender la lógica desde la que pensamos y actuamos. ¿Desde la lógica del mercado, como “consumidores” deseosos de conocer y ejercer nuestros derechos, con los mecanismos existentes para reclamar por ellos? ¿O desde una lógica social, comunitaria, colectiva, de “personas en situación ciudadana” que participan en el modelo de toma de decisiones y construyen propuestas de resolución?

En coincidencia con el análisis de Beierle antes comentado, dicen que esto supone definir cómo concebimos a la democracia, si como mecanismos preestablecidos, que la convierten en un “mito” inmodificable, o como un conjunto de reglas perfectibles. Al pensar quién participa, es necesario identificar nuevamente desde qué lugar lo hacemos: si consideráramos que hay “personas que saben” y otras que no, estaríamos realizando una discriminación entre los que pueden o no participar, además de no ser coherentes con lo que sostenemos: que el aporte del hombre común, del que tiene el conocimiento por la vivencia cotidiana, es invaluable y constituye un saber tanpreciado y necesario como el académico. Todos poseemos “saberes e ignorancias” que es necesario interrelacionar y complementar para la construcción de un conocimiento colectivo.

Adentrándose más en el nudo del tema, Redín y Morroni se preguntan: ¿Con qué compromiso/objetivo se convoca a la participación? ¿Para cumplimentar requisitos de procedimientos normados por alguna ley? ¿Porque tenemos una mirada “progresista” y hemos incorporado a nuestro discurso la palabra participación? ¿O porque creemos que con ésta lograremos identificar algún cierto tipo de “identidad” que pueda ser demostrada y nos ayude a insertarnos mejor en el discurso de la globalización? Podríamos pensar en aprovechar semejante oportunidad para aportar en la recomposición del tejido social lesionado y fragmentado cada vez más profundamente, en proponernos la construcción de una “identidad colectiva” que nos sirva como motor de un desarrollo sustentable (entendido este último “como un asunto de elección colectiva”). Hay que pensar en qué ocasiones se convoca a participar. ¿Frente a situaciones puntuales o coyunturales? Por lo general, se lo hace tomando a los problemas como cuestiones focalizadas, simplificadas. Son escasas las convocatorias a procesos de aprendizaje de la participación que a su vez sean proyectos y que tomen los problemas en su complejidad. Por lo tanto, “decimos, para revertir estos procesos, la convocatoria a participar debe hacerse disponiendo de un marco conceptual pertinente, con métodos y prácticas coherentes”.

Luego, con referencia a la planificación, tienen en claro que:

“cuando está referida a lo socio-urbano, es una política pública y como tal le cabe el análisis de los diferentes modelos de formulación de las mismas. En este sentido, nos encontramos frente a un cambio de paradigma. Algunos analistas están comprobando la necesidad de pasar del modelo de planificación que sucede en compartimentos estanco en sus instancias de diagnóstico, formulación, gestión, implementación y monitoreo, a otro donde se desarrollen simultáneamente, en un mismo proceso. Esto se complementa con la idea de aprender a aprender, definida también como el juego de la implementación, donde se agregan anticipadamente los actores que se verían involucrados a lo largo del proceso”.

A modo de síntesis, subrayan los rasgos fundamentales de esta familia de metodologías:

- **CO-GESTIVA:** es un modo específico de planificación y gestión realizado en forma compartida entre el Estado y la sociedad que sostiene que la gestión de las decisiones es asociada, lo que significa que, aun cuando ciertos órganos tengan la responsabilidad de tomar las resoluciones que les competen por sus atribuciones legales, la preparación de esa decisión tiene que ser participativamente articulada.
- **INTEGRAL:** si bien un tema es el convocante, el aglutinante en el inicio de los proyectos en red, su tratamiento, se realiza interrelacionando las dimensiones temáticas conexas, dando lugar al tratamiento de la complejidad que es inherente a esa situación.
- **INTERDISCIPLINARIA E INTERSECTORIAL:** el escenario necesita incluir diferentes lógicas, muchas visiones, en relación de intercambio.
- **LOS PROYECTOS SON REDES MIXTAS SOCIOGUBERNAMENTALES:** sus componentes provienen simultáneamente del campo de la sociedad y del estatal y agrega actores que se articulan en múltiples planos; éstos en cierta forma están sometidos a tensión porque tienen que practicar la horizontalidad en las relaciones, aunque desempeñen posiciones sociales y gubernamentales jerárquicas y sus relaciones sean objetivamente verticales. Crear un modelo de trabajo y gestión de esta naturaleza es “construir una nueva provincia de significados”.
- **PROCESUAL:** práctica que implica la idea de tiempo, de agregación, construcción de un sistema activo. Instala la idea de participación como proceso.
- **CONSTRUYE CONSENSO:** la búsqueda de soluciones no procura una decisión impositiva, sino que lo que se produzca como decisión sea construido por los diversos actores.

- **INCLUYE LAS CUESTIONES DEL DESARROLLO URBANO-SOCIOAMBIENTAL:**
que quedan sin asignación de responsabilidades: la multiétnicidad y el pluralismo cultural; las catástrofes y desastres; el desarrollo local en zonas sin rentabilidad económica; los valores de la calidad ambiental en urbanizaciones “preciudad global”; la socioeconomía o las economías solidarias como formas no capitalistas en el mercado; el desarrollo de la capacidad popular en la toma de decisiones en la ciudad.

En definitiva, podemos percibir que las **Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Políticas PúblicasGA)** comparten una práctica que apunta a trabajar la complejidad y la conflictividad que caracterizan al espacio público, la que trata de crear escenarios de planificación en los que la diversidad de actores involucrados o interesados, no los que saben más sino todos los que saben algo y además están dispuestos a “hacerse cargo”, trabajan los problemas intersectorial e interdisciplinariamente, en toda su complejidad y en todas sus escalas.

En estos contextos, el planteo de la **Gestión Asociada (GA)** instala un modelo de relación corresponsable entre los actores de la sociedad, el sector académico, que representa al conocimiento científico, y el Estado. Un cambio de paradigma, una “revolución copernicana” en la política, afirman.

El planteo es que “se pasa del “**poder que no puede**”, arbitrario/impune, que prohíbe y se impone, al “**poder hacer**” que libera y realiza las potencialidades, de la **competencia** a la **cooperación**, del “**reparto**” al “**compartir**” y de la “**cosa pública**” y el “**sector público**” al “**nosotros**” con proyecto”.

Los autores aseguran además que este modelo es **abierto**, no hay ni inscripción ni admisión, no hay “un adentro” y “un afuera”, no hay “mesa chica” ni comisión directiva, cualquiera entra o sale, la convocatoria se realiza por todos los medios posibles, los horarios y lugares son accesibles, no se requiere cualificación alguna ni hay más requisito que la disposición a

practicar el método para intervenir, sin restricciones, en todas las instancias de la gestión. También lo caracterizan como **público**, ya que no hay información reservada sino que toda ella está disponible en las etapas de la gestión. En todas las instancias se producen registros escritos y a la vista de los criterios que van entrando en juego y de las líneas de acuerdo que luego son condensadas y expuestas a la consideración pública por medio de boletines, carteleras o el correo electrónico. Una característica que destacan es que es **totalmente interconectado**, no hay compartimentación ni fragmentación, en él las cuestiones (estrategias, programas, proyectos) y los actores se implican entre sí. Los registros, debidamente publicados, operan como acceso de todos al trabajo de los grupos; cualquiera puede entrar en cualquier grupo de trabajo a pensar cualquier cuestión desde su propia percepción y valoración para expresar luego una opinión o dar una recomendación responsable, es decir, con buena disposición para hacerse cargo de algo de algún modo.

Por otra parte, se puede observar que, dadas esas condiciones, el modelo es **horizontal**, no hay comisión directiva ni jerarquías, opera como red, hay un solo nivel de decisiones, nada “baja”, nada “se eleva”, nada se pide desde más abajo, nada se concede desde “más arriba”, no hay delegación ni representación pero, por una cuestión de economía de recursos humanos, suele haber distribución de tareas y de ámbitos de actuación. Al cuestionar cómo el sistema se regula, dicen que no es por el equilibrio de fuerzas o presiones sino por condensación o consolidación de acuerdos, por concesiones mutuas o por desistimientos, provisorios o definitivos, razonables y voluntarios. Ésa es una estructura que funciona sólo sustentada en el **consenso**, o sea que las decisiones operativas o estratégicas se elaboran y cristalizan por una combinación de razones, ponderaciones y negociaciones en un medio confiable. No se trata de meras consideraciones, voluntarismo o expresiones de deseos (“habría que”, “se debe”), ya que —proclaman— los resultados esperados no son declaraciones, manifiestos, denuncias... Si debe haber consenso, nada se vota; si no hay acuerdo, se

abre un espacio para trabajar más la información, los conceptos, los intereses y las necesidades de los diversos actores y para aumentar la confianza entre ellos. La “madre de todos los consensos” —dicen— es el nosotros que se constituye sobre la base de un patrimonio común reconocido y un proyecto solidario y que se realimenta con gestos y actitudes positivas. Viendo todos estos elementos, coincidimos en que, si se dan, podemos asegurar que el modelo es inclusivo, porque opera en la diversidad y el pluralismo sin pretender homogeneizar o compactar, y supera así las prácticas discriminatorias o las autosegregadoras de agrupación por afinidades (culturales, ideológicas, generacionales, de perfil profesional, o de género, etc.). Incluso, no evita el desafío de contener, hasta cierto punto tolerable, a personas o grupos con conductas erráticas o neuróticas.

Para entrar específicamente en lo procedimental, queremos destacar de esta familia a dos de sus integrantes que actúan complementariamente y que obtienen resultados óptimos cuando debe tomarse una problemática en forma integral y desde su comienzo. Como se citó antes, Poggiese (1993) nos presenta, por un lado, a la **Planificación Participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión**, como una forma de pensar el futuro que tiende a “superar los límites de la planificación tradicional y de la producción de conocimiento-acción sobre la base de la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social”. Vemos también aquí que la idea es la de “planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los procesos que modelan la realidad que se quiere transformar”, puesto que “la interacción asocia, la negociación puede hacer crecer un interés común y el intercambio hace progresar al conocimiento”, un planteo que es común entre los autores vistos hasta aquí. Pero para que la planificación se efectivice y que este *modus operandi* se afiance al menos entre los actores principales, y no se discontinúe en el tiempo en función de los avatares políticos e institucionales, se debe generar una **Gestión**

Asociada (GA) de lo que se planifica, desarrollada en dichos escenarios participativos con el fin de articular la planificación y la gestión y fundada una serie de reglas y procedimientos que sistematizan el mecanismo.

Una de las cuestiones distintivas en lo procedimental, y se podría decir en lo táctico-estratégico, es que en la aplicación de ambas se pone un fuerte énfasis en la preparación del escenario, fundamentalmente a partir de la hipótesis de que, si no están dadas ciertas condiciones, el esfuerzo se hace en vano. Los citados autores nos dicen que las precondiciones estarían en torno a:

- a) “La **voluntad política** del actor/es estatal/es con injerencia en los temas que se tratarán para realizar la experiencia y de asociarse para esos fines”, un voluntad política que debe lograrse habitualmente, esto es, que difícilmente sea natural o espontánea y donde el Estado local es obviamente central en los escenarios con vinculación a un territorio determinado.
- b) “*Dedicar un período de tiempo a la **preparación de un escenario de planificación**, lo que ya significa en sí mismo un **proceso adaptativo** a la gestión que se va a ensayar, **un entrenamiento** y, a la vez, una **aplicación de la propia metodología en el proceso de preparación**”*, una cuestión que no es menor ya que precisamente los distintos esfuerzos documentados en materia de participación han visto su fracaso de la mano de la inexistencia de reglas que moderen las conductas de los actores en ambientes frecuentemente conflictivos.
- c) “**Implementar la metodología** formalizando el escenario de planificación y formulando las estrategias de acción”, es decir que deben darse condiciones legales y/o contractuales, actas acuerdo, convenios, ordenanzas, leyes, etc., entre los actores que le den un marco de seriedad en cuanto al punto que sigue.
- d) “*Realizar una **revisión de dichas estrategias**, pasado un tiempo prudencial*”, lo que es necesario no sólo para responder a un concepto

moderno de planificación y al planteo específico de esta línea de trabajo en cuanto a la simultaneidad de la planificación y la gestión, sino también y esencialmente en correlación con los supuestos de atender a la dinámica social y a la variabilidad de su expresión respecto de las Políticas Públicas (Poggiese; Redin; Ali, 1998).

A diferencia de las metodologías de planificación más utilizadas, en la Planificación Participativa se observa un proceso de desarrollo y maduración, que va de una manera específica de empezar hasta la mecánica que da continuidad al proceso. Así, en una primera etapa, “el escenario tiene su ‘guión’ sólo delineado, y el ‘libreto’ se va configurando mientras se construye la propuesta, en base a la temprana interacción de actores”, donde se da la construcción colectiva de las precondiciones que hablamos antes. En la segunda etapa, ya “el escenario es más formal, las reglas y procedimientos han sido explicitados y consensuados”, lo que implica haber asumido esta práctica no obstante deba afianzarse a través de la GA para que luego, en la tercera etapa, cuando eso se *ha materializado*, “haya una fusión de conceptos, método y acción”. La que a esa altura “se va corporizando en un grupo de actores que, como un solo actor, conduce y orienta las transformaciones en el modelo decisorio y la cultura política, incluidos en el proyecto”.

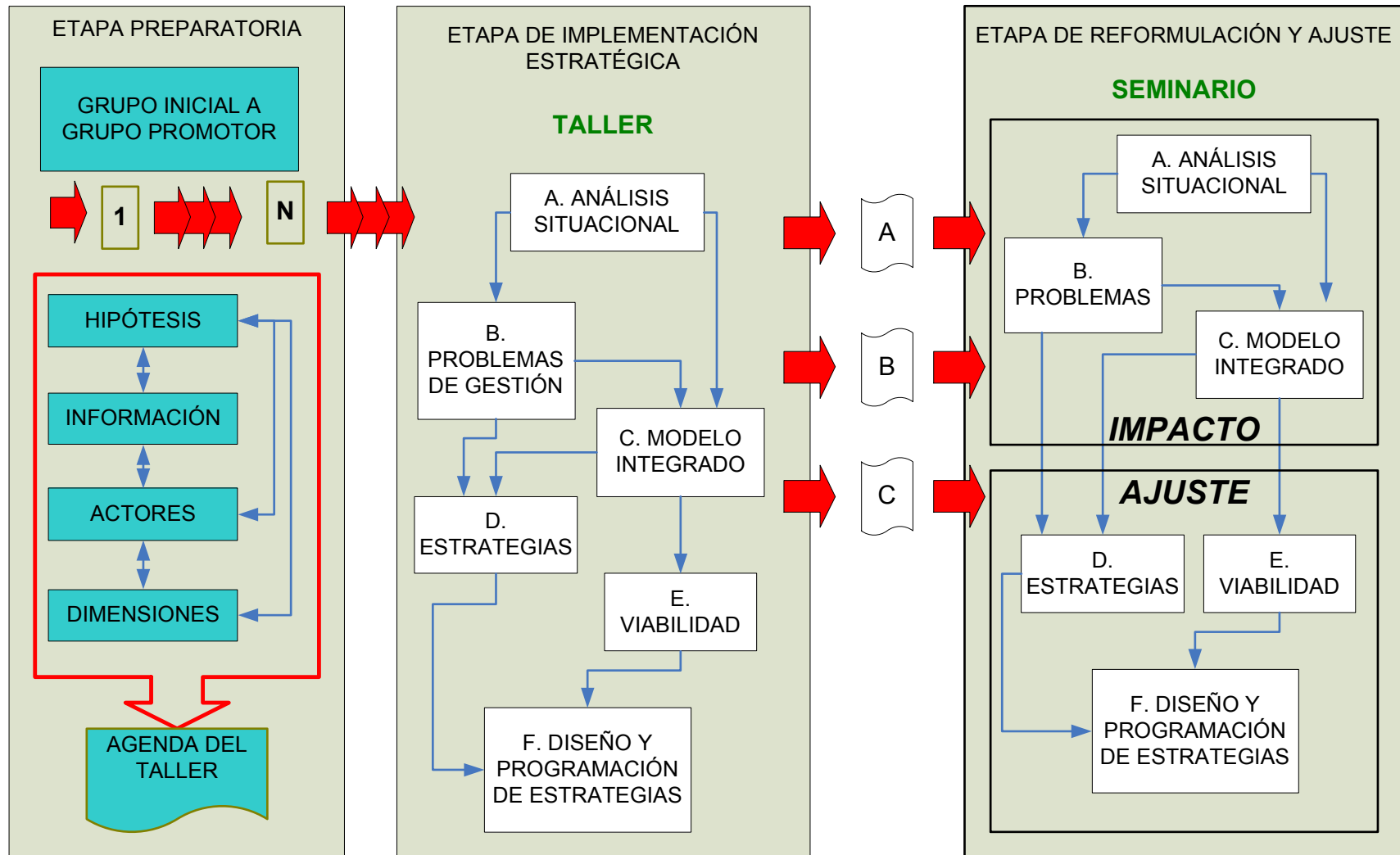
En cuanto a la GA, específicamente, decíamos que articula el proceso de planificación-gestión mediante **reglas y procedimientos**. Esto hace referencia a formas de operar y a dispositivos adecuados, como registros de los encuentros que se realizan con una periodicidad acordada, el manejo del orden en los mismos en cuanto al uso de la palabra, a los temas que están en discusión y a los que no lo están, la distribución de las tareas, las dinámicas para la construcción del consenso, etcétera.

Pero la **sistematización del mecanismo** se basa en que esta forma de trabajo se dé en una estructura orgánica conformada por los plenarios, los grupos de trabajo y el que, a juicio de este autor, es el corazón de la GA, el

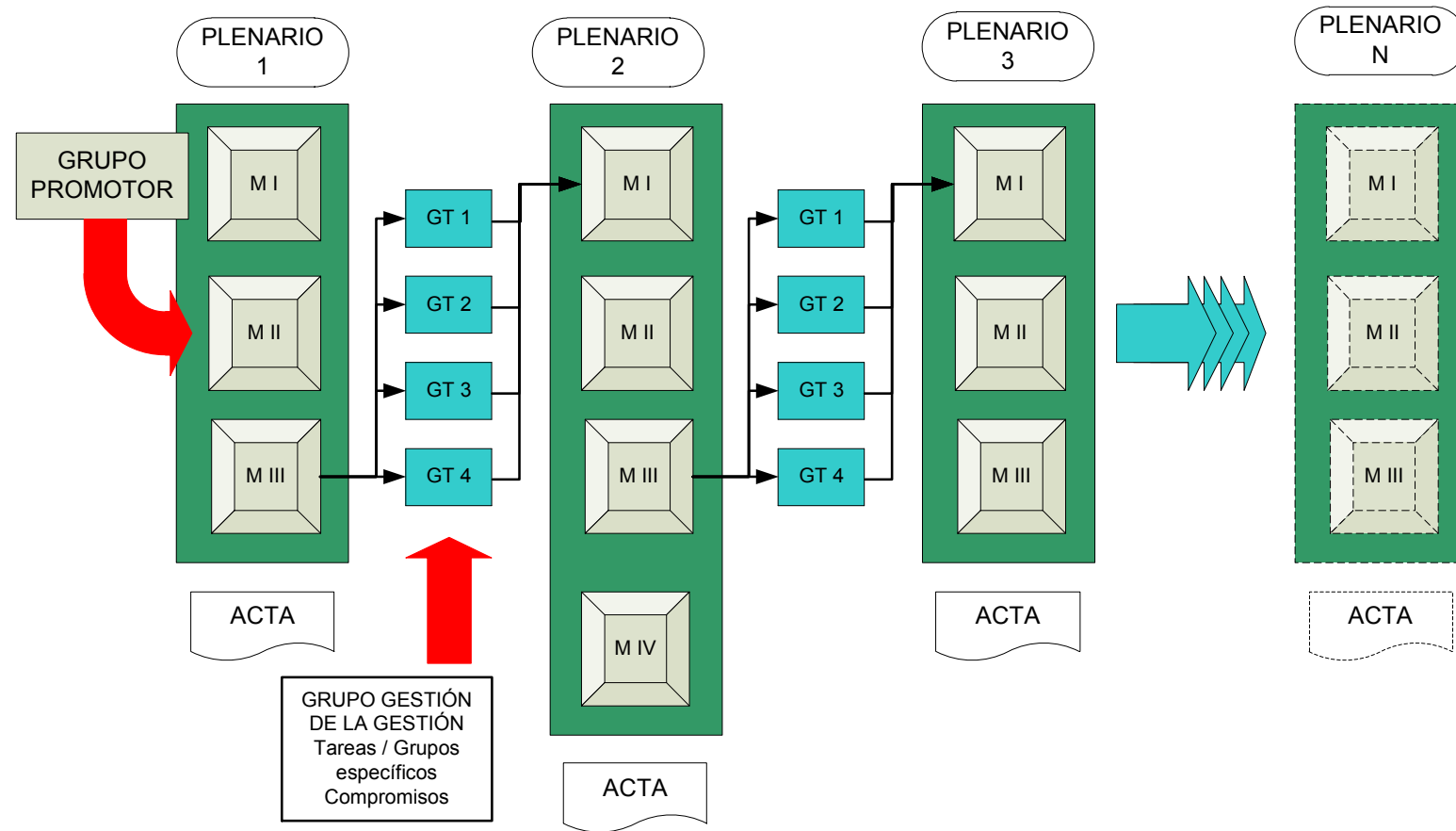
grupo denominado “gestión de la gestión”, puesto que es el encargado de mantener todos estos preceptos. En el Anexo I se presenta gráficamente la combinación de ambas metodologías como una forma ilustrativa que otorgue mayor entendimiento a este planteo.

Un esquema funcional de estas dos instancias se puede ver seguidamente:

CICLO DE PLANIFICACIÓN - GESTIÓN



SISTEMATIZACIÓN DEL MECANISMO DE GESTIÓN ASOCIADA



Para finalizar este punto, resulta interesante cruzar estas metodologías de la escuela PPGA recientemente presentadas con los objetivos sociales que Beierle nos planteó en su trabajo con el fin de ver en qué medida lo que él dice se puede observar en una propuesta que cuenta con altos grados de desarrollo y que es la base de los casos que vamos a estudiar luego en este trabajo. Luego de un análisis y fundado en el conocimiento práctico adquirido en experiencias propias, tanto en la actividad social/política del autor como en su dirección de un Proyecto de Extensión de la UNL, desde un enfoque primordialmente fenomenológico, se puede afirmar que esas metodologías:

- ***Educen e informan a la opinión pública***, a partir de una participación directa de la ciudadanía en todo el proceso y de la previsión de tal condición en los pasos metodológicos previstos en ese sentido.
- ***Incorporan de manera efectiva los valores públicos en la toma de decisiones*** ya que, por un lado, se da la condición de abierto en forma permanente que posee el escenario construido, lo que garantiza la presencia de todos los actores, el público entre ellos y, por el otro, en lo metodológico la toma de decisiones por estricto consenso se convierte en una doble condición que garantiza aquella aspiración.
- ***Mejoran la calidad de las decisiones de fondo*** porque fundamentalmente aseguran un proceso enriquecido por el máximo nivel de información posible y la multiplicidad de miradas por la misma integración multiactoral señalada antes. Aquí cabe consignar que no se cuenta con demasiados antecedentes cuantitativos al respecto, por lo que restaría investigar sobre casos donde esto se haya podido medir de alguna manera.
- ***Aumentan la confianza en las instituciones***, lo que comienza con la toma de la decisión política de planificar en forma participativa, dejar los despachos atrás y de gestionar asociadamente, comprometiéndose a una determinada performance, crece en la

interacción permanente que transparente y se afianza en el proceso de construcción del consenso y en la toma de decisiones conjunta.

- Y, consecuentemente, **reducen los conflictos** entre todos los tipos de actores como resultado de toda esta práctica y trabajo conjuntos entre los actores, la cual que lima asperezas.
- En cuanto logro de **metas de costo-efectividad**, en términos de la relación entre los esfuerzos por generar y sostener un proceso de participación con estas metodologías y los resultados alcanzados, no es un aspecto que se haya analizado considerando los casos donde se han aplicado, sólo se puede decir que, al plantear fuertes condiciones de preparación del escenario de planificación, de alguna manera asegura que los esfuerzos no se incrementen si no se está convencido de que tendrán un destino eficaz y con el mínimo costo económico necesario.

A juzgar por esta concisa evaluación, eminentemente conceptual, se puede decir que cumple en gran medida con los objetivos sociales planteados y supera al resto de las metodologías analizadas en el trabajo de Beierle y citadas antes. Aun así, debemos señalar que, conforme a la propia experiencia, se trata de una práctica trabajosa tanto para generarla como para mantenerla, la presencia y el rol del Estado es central en su efectividad y que demanda un fuerte y comprometido “grupo promotor” que la foguee permanentemente, todas características difíciles de encontrar espontáneamente.

Lo que sí podemos afirmar categóricamente, asimismo desde la experiencia, es que sin metodología la planificación/gestión participativa es una quimera o, peor aún, una falacia. Esfuerzos dilatados sin resultados, desintegración de los grupos involucrados, conflictos nunca resueltos, recursos públicos dilapidados, problemas eternamente sin solución, decisiones políticas que

nunca se concretan, son materia común en los distintos escenarios que carecen de una práctica reglada.

Hay que decir igualmente que tampoco se puede someter a la gente a protocolos complejos o a técnicas sofisticadas, sino que solamente es necesario respetar una serie pautas previas y de pasos a seguir, acordar cuestiones básicas desde el comienzo, constituir el problema sobre un escenario formalizado, respetar acuerdos, sumar sobre lo hecho, trabajar juntos pero también individualmente, coordinados y solidarios; éstas son condiciones que conducen a la efectividad.

Visto desde el actor público-estatal, y más allá de la voluntad política de fomentar la participación por una cuestión de principios, es factible constituir un espacio donde manejar las distintas variables en función del ataque a cualquier problemática que se le presente. En este sentido, se aprecian las siguientes ventajas:

- Diagnosticar certeramente cada problemática sobre la base de la interacción genuina y productiva con los actores que sufren el problema.
- Consensuar líneas de trabajo a partir de su conocimiento por parte de todos ellos y evitar la reacción generada por el desconocimiento.
- Reducir conflictos y/o controlar grupos o individuos que sólo intentan imponer privilegios, mantener viejos *statu quo* o simplemente evitar la acción de gobierno.
- Efectivizar la implementación en terreno de las Políticas Públicas, especialmente aquellas con fuerte contenido social al involucrar a los actores en su formulación operativa.
- Blanquear restricciones de la gestión en términos de recursos escasos o normativa limitante, entre las principales.

Por lo tanto, se puede inferir que para implementar cualquier línea de acción que involucre distintos actores, problemas complejos o multi-

jurisdiccionalidad, o todos esos factores juntos, las cuestiones metodológicas de la relación Estado/Sociedad que influyen en el proceso de las Políticas Públicas son centrales. Es decir que es recomendable pensar en instalar un escenario donde juntos sería amontonados si no se tiene una forma de trabajo que considere todos los elementos mencionados hasta aquí, en una política pública que reconozca los elementos vistos en el punto anterior y donde el Estado tenga “penetración”, como nos sugiere Oslak, en una problemática determinada sobre la base de un ideario colectivo y de una estrategia conjunta con la sociedad.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1. Problema de investigación

Como venimos viendo en el marco teórico, podemos decir existe una relación cuasi-biunívoca entre los movimientos sociales que se generan desde y para la resolución de problemas concretos que los aquejan con los sistemas de producción de las Políticas Públicas. Por lo tanto, la reducción de la distancia entre lo que deseo/necesito y lo que tengo/percibo o, dicho de otra manera, la solución del problema, será un producto de cómo se producen e implementan esas políticas y de la manera en que las mismas interactúan con el cuerpo social que es objeto de ellas. Así, a los efectos de estudiar estos procesos, es posible pensar en establecer como dimensiones principales tanto los modos del accionar del Estado con jurisdicción en ello como las prácticas comunitarias que se observan en esos mismos cuerpos sociales y como responden a ese accionar estatal.

Es decir, una determinada expresión funcional del Estado puede ser, o no, descentralizada, transparente, participativa y sus políticas tender, o no, a producir las condiciones necesarias para reducir en gran medida esa distancia problemática. También vemos cómo la gente hace uso de su espacio, cómo interactúa con su realidad en términos de sus “modos de operación” al consumir esa producción del sistema socio/político, de qué manera y con qué niveles de formalidad o sistematicidad lo hace, con qué lógica.

Ahora bien, estos procesos de participación/acción Estado/Sociedad en pos de la satisfacción de una necesidad o la solución de un determinado problema se analizan en ciertos contextos que delimitan particularmente el territorio donde de asienta el desarrollo de las acciones u operaciones a las que se hacía referencia. Respecto de esos contextos, nos referiremos principalmente a dinámicas sociales situadas en espacios urbanos, en la mayoría de los casos circunscriptos a un “barrio”, donde puede identificarse y

definirse un problema concreto, multidimensional, pero que a la vez puede ser una muestra localizada de una política global a nivel ciudad o región.

Esto, para su análisis y tratamiento metodológico, supone la construcción de un escenario, en el sentido propositivo, compuesto por múltiples actores institucionales: municipio, vecinales, ONG, organismos técnicos y del conocimiento, entre otros, así como por personas o grupos de personas no “institucionalizadas” que participan individualmente por no verse representadas por ninguna de esas entidades o por carecer de esa práctica social. Ese escenario tiene como argumento un problema —decíamos, una insatisfacción social— que, vale decir aquí, tiene tantas miradas como actores involucrados haya y disciplinas técnicas estén involucradas en su solución.

El análisis entonces se circunscribirá al estudio de tres casos en donde se plantearon situaciones/problema alrededor de espacios públicos, con movimientos sociales fuertes trabajando sobre ellos y distintos resultados de la conjugación de fuerzas que se dieron en el devenir de cada escenario, buscando la influencia en ello del accionar del Estado en términos de los aspectos cuali-cuantitativos de sus políticas.

La idea es tratar de ver cómo las aspiraciones de cada actor son alcanzadas con mayores o menores niveles de efectividad e investigar la influencia del Estado en ello, si fue o no capaz de utilizar el capital social existente y si los resultados logrados por las Políticas Públicas puestas bajo la lupa son mayores y mejores en función de los valores de esas variables. Esto implicará establecer en cada caso analizado cuál es el problema, cuáles son los indicadores que lo caracterizan y cuáles los niveles de esos indicadores que determinan cada estadio de satisfacción o no del caso.

Esta cuestión da lugar a ciertas preguntas: ¿la conformación orgánico/funcional del/las distintas expresiones del Estado con jurisdicción en los problemas concretos considerados, y el consecuente formato de las políticas dirigidas hacia ellos, influyen en la solución de los problemas planteados por movimientos sociales que se generan a nivel local alrededor

de ello y que pueden convertirse en un factor predisponente hacia aquella salida? En consonancia con este supuesto, las Políticas Públicas redundantes ¿tienen alguna diferencia cuali-cuantitativa en términos de su efectividad?

EN DEFINITIVA: ¿ES POSIBLE TOMAR MEJORES DECISIONES?

2.2. Hipótesis

La conformación orgánico-funcional de las distintas expresiones del Estado, sus modelos de toma de decisiones y las Políticas Públicas emergentes conforman un marco potenciador o desalentador de los fenómenos de participación existentes que hacen a la resolución de ciertas problemáticas sociales y mejoran o no la toma de decisiones y la efectividad de esas políticas.

2.3. Metodología de trabajo

El objetivo general sería indagar sobre la influencia del accionar del Estado en la evolución de las situaciones/problemas de los casos de estudio y los distintos niveles de efectividad obtenidos en cada uno.

Los objetivos específicos que guiaron la búsqueda del mismo fueron los siguientes:

- Determinar la configuración orgánico/funcional de las distintas expresiones del Estado y el consecuente formato de las políticas dirigidas hacia los escenarios constituidos alrededor de los casos seleccionados.
- Analizar la evolución en el tiempo del escenario tanto en situación de no intervención estatal como después de ella.
- Caracterizar la dinámica social existente, tanto formal como informal y su evolución en el tiempo.
- Analizar, en torno a los problemas concretos considerados, la efectividad de las Políticas Públicas generadas y dirigidas hacia su solución.

En este punto es importante señalar el fuerte perfil empírico del objeto de estudio de esta investigación, básicamente en función de su extracción de la realidad cotidiana de la gente, que es parte substancial de los procesos que aquí se tratan de analizar. Por lo tanto, las limitaciones operativas de este trabajo de investigación condicionan de alguna manera el estudio de los fenómenos implícitos y explícitos en el objeto del mismo, especialmente en términos cualitativos respecto de las percepciones de los actores y de los indicadores que se puedan relevar con relación a los problemas que definen los casos a estudiar.

Las actividades que se determinaron conducentes para los objetivos propuestos para esta investigación se pueden agrupar en las líneas de trabajo que exponemos a continuación:

- 1) Delinear el “estado del arte” en las distintas materias vinculadas con este trabajo, por un lado, la de la reforma del Estado y sus nuevas relaciones con la sociedad; por el otro, la teoría y práctica de redes sociales y demás fenómenos atinentes.
- 2) Analizar en particular los procesos llevados adelante en reformas del Estado de 3ra. generación, donde prime el concepto de gobernanza antes descrito, analizando los casos documentados y los factores que afectaron la efectividad de las Políticas Públicas,
- 3) El estudio de ciertos casos donde se han desarrollado procesos de Políticas PúblicasGA y/o metodologías participativas de formulación y/o implementación de Políticas Públicas, como es en especial el de Parque Avellaneda en la ciudad de Buenos Aires, y reforzar la investigación con la realización de entrevistas en profundidad a los principales actores.
- 4) El estudio de los casos de Parque Federal y de Guadalupe Estratégico, a partir de rescatar la experiencia del autor, en procura de homologarla a una observación participante y reforzar aquí también la

investigación con la realización de entrevistas en profundidad a los principales actores.

- 5) Finalmente, se cruzarán los datos relevados en los escenarios sociales señalados, con las características del Estado presente en cada caso y la efectividad de las Políticas Públicas que se puedan verificar allí mismo.
- 6) Las conclusiones se obtendrán de contrastar esto con la teoría y con el aporte del autor, desde una visión propositiva al respecto en términos de delinear caminos de acción para futuras ocasiones que se puedan replicar las condiciones dadas en los casos de estudio analizados.

Las técnicas seleccionadas se corresponden con los alcances y características de esta investigación. Es decir, el camino a desarrollar para cumplir con los objetivos de este trabajo pasó fundamentalmente por establecer el concepto sobre la relación Estado/Sociedad vigente en la bibliografía y si el mismo era congruente con la idea de que ciertas metodologías de formulación y gestión de Políticas Públicas incrementan y mejoran el tejido social, así como los niveles de actividad cívica en determinados contextos sociales.

Luego se procedió a estudiar los casos documentados que se presentaron como una muestra de estos procesos y a precisar las razones organizacionales, metodológicas, operativas, entre otras dimensiones, de su performance en cuanto a la resolución de la problemática central que les dio origen. Asimismo, se relevaron las percepciones de los actores respecto de estas situaciones, acerca de qué los motivó a construir capital social, a interrelacionarse, participar y aportar a la solución buscada.

Por último, se analizó todo esto de modo de atar causas y consecuencias de los comportamientos de cada actor y de los resultados que ello tuvo/tiene en la efectividad de los esfuerzos públicos, producto de lo cual estaremos en

condiciones de postular un planteo sobre cuáles son las pautas de procedimiento para que eso pueda replicarse en otros casos.

En cuanto al trabajo en sí, en primer lugar se realizó una **observación indirecta** sobre una numerosa cantidad de material existente en cada materia. Se comenzó por la bibliografía imperante en los sitios referenciales en Administración Pública, en busca de una definición de pautas para caracterizar la gobernanza en los casos a estudiar. Esto implicó la necesidad de revisar el material que poseen los actores principales de cada uno de los casos presentados, como actas, cartillas de difusión, bibliografía producida por terceros expertos sobre esos mismos casos, etc. Allí también se buscó identificar los efectos sobre los fenómenos de participación, considerando que los autores más reconocidos en el tema los esgrimen como una de sus grandes bondades.

Paralelamente, se hizo un **análisis comparativo** entre las expresiones observadas del modelo del nuevo Estado y de la gobernanza como fenómeno, con los efectos del modelo tradicional burocrático en esta misma dimensión, con el fin de encontrar elementos que expongan razones factibles de relacionar positiva o negativamente con los casos considerados. Así pues, se estudió la conformación orgánico/funcional del/las distintas expresiones del Estado con jurisdicción en los problemas concretos considerados y el consecuente formato de las Políticas Públicas emergentes.

Este trabajo debió también constituirse necesariamente en un **análisis de trayectorias**, ya que en cada caso se trabajó sobre un período en el cual se produjeron cambios que deben ser contemplados, tanto a nivel del Estado y su transformación, como de la situación económico-social y en los mismos escenarios locales considerados en cada caso.

Se estimó como muy conveniente aprovechar toda la experiencia del autor en procesos como los que busca estudiar aquí, sometida eso sí a un examen lo más riguroso posible en función de su homologación a una técnica reconocida como la **observación participante**. Lo que se pretendió fue generar un estudio de la lógica de la participación a través de detectar e

individualizar los factores que la influyen como práctica social y que motivan o desalientan la participación.

Luego, dada la precisión del objeto de estudio y de los objetivos de este trabajo, fue necesaria la realización de una serie de **entrevistas en profundidad** que reflejaran adecuadamente las percepciones y vivencias de los actores centrales de cada caso. La idea fue tratar de recoger qué le “dejó” internamente a un representante de cada uno de los sectores presentes en cada escenario, buscando la suma de sus experiencias de participación y considerando que quien respondiera lo haría con alto nivel de sinceridad, tanto por una incapacidad innata de tergiversar lo vivido como por el compromiso evidenciado en el mismo acto de responder, el que de no existir no motivaría su colaboración con la investigación.

Esto se hizo a través de preguntas en tres dimensiones:

- 1) Motivación a la participación, si fue individual, colectiva o inducida desde las instituciones, cuales fueron esas motivaciones, etcétera.
- 2) Factores que alientan o no esa participación, apertura de las instituciones del barrio y de Estado mismo, temas que se tratan, etcétera.
- 3) Efectos sociales del escenario construido, solución de problemas, relaciones interinstitucionales, etcétera.

Para ello se formuló una serie de preguntas base predefinidas, sistematizadas y, por lo tanto, comparables, de manera que guiaran la conversación cuyas respuestas indicaran, entonces, lo que se apropió el actor del proceso a partir de internalizar la satisfacción o no del problema y de qué factores aportaron o no a ello. Esto apuntó sobre qué experiencias/resultados fueron marcando el terreno fértil del campo social para la construcción de redes interinstitucionales que le den cohesión y fortaleza para el tratamiento de su problemática propia.

Los casos objeto de estudio, que a continuación se exponen, fueron seleccionados por presentar problemáticas similares pero también por poseer puntos de inflexión donde se pueden observar quiebres en el devenir de sus escenarios. Uno está situado en la ciudad de Buenos Aires, donde se puede observar una extensa experiencia de gestión asociada de espacios públicos, y otros dos en la ciudad de Santa Fe, en los cuales existe una cantidad de acciones propositivas de los vecinos y cuyos actores no estatales imputaban a la gestión municipal el fracaso sucesivo de cada una de ellas. No obstante, los finales fueron muy distintos en función de los caminos adoptados, los que son analizados a fin de cotejar experiencias aunque, en función del alcance del trabajo, sin entrar en la rigurosidad del método comparativo.

En definitiva, en este trabajo, y desde un **enfoque fenomenológico**, se analiza la percepción de los actores sociales y la de los funcionarios representantes del Estado sobre estos procesos y sus resultados, determinantes de la estructuración de las consecuentes relaciones intersubjetivas que se establezcan. Igualmente, se examinan los datos emergentes de la realidad con relación a los cambios efectivamente realizados en cada caso y su contribución al objetivo principal del trabajo, lo que se procuró documentar con recortes de periódicos locales que reflejaron actividades, conflictos, posturas en cada momento y en cada caso. De la misma manera, se impuso un estudio complementario del comportamiento no verbal de todos los actores, primordialmente en términos de su comportamiento espacial al estar trabajando sobre el territorio, teniendo en cuenta el “antes de” y el “a partir de”, en el marco de una libertad reglada de la práctica democrática así como la que plantea el marco metodológico de la línea PPGA.

2.4. Dimensiones de análisis

En cuanto a las variables que describen el estado del objeto de estudio a considerar, las podemos presentar en tres grupos. En primer lugar, tenemos las características orgánico-funcionales del Estado y su expresión en el terreno. En segundo lugar, contamos con una idea del capital social¹⁹ existente mediante algunas de las variables que lo definen²⁰. Y en tercer lugar, se consideran las características del proceso de participación observado a través de los objetivos sociales (Beierle, 1998) que se deberían lograr en ese proceso para, atento a lo observado, poder plantear algunas cuestiones sobre la metodología de relación Estado/sociedad.

Estudiaremos ahora las distintas expresiones alcanzadas en cada caso en cuanto a:

- 1) **Nivel de descentralización:** determinación de cuál es la presencia del Estado en el lugar y su capacidad para tomar decisiones.
- 2) **Matricialidad funcional:** advertir si el Estado demuestra, aunque más no sea en la práctica, un funcionamiento integrado entre sus propias áreas o si, por el contrario, éstas intervienen en forma aislada unas de otras.
- 3) **Transparencia:** evaluar el grado de accesibilidad a la información que tiene la ciudadanía.
- 4) **Apertura:** comprobar si se observan medidas o actitudes tendientes a favorecer la participación o si las Políticas Públicas tomaron los insumos políticos provenientes de la participación.

¹⁹ Capital social: *contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales*, es decir, las *actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación*. Ello constituye un capital en el sentido de que proporciona mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones y que puede ser acumulado (Durstun, 2002).

²⁰ La confianza, la reciprocidad y la cooperación constituyen el contenido de las relaciones y de las instituciones sociales del capital social (*ibídem*: 20).

- 5) **Interacción:** a través de detectar problemáticas propias del escenario considerado que cuentan con un abordaje comunitario multisectorial.
- 6) **Institucionalidad:** estimar la cuantía y vigencia de organizaciones de la ciudadanía activas en el lugar.
- 7) **Compromiso:** evaluar cuáles son los niveles de participación en el ámbito generado por sí mismo o por terceros, sea éste el Estado u otras instituciones ajenas al escenario.
- 8) **Objetivos sociales** (Beierle, 1998):
 - a. Educación del público (ciudadano).
 - b. Incorporación de sus valores a la toma de decisiones.
 - c. Mejora de la calidad de las decisiones.
 - d. Incremento de la confianza en las instituciones públicas.
 - e. Reducción de conflictos.
 - f. Obtención de mejoras en términos de costo-efectividad del proceso de toma de decisiones.

Respecto de la **efectividad** de las Políticas Públicas, para su consideración podemos recurrir inicialmente a la definición estricta de la expresión, que plantea la valuación de la relación entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos, fundamentalmente cuando aquéllos no pueden ser medidos en términos monetarios. Pero, ¿cuáles son esos objetivos, quién los determina y los prioriza, qué pasa cuando no están explícitos en una política? Si entendemos que los propósitos que dirigen las acciones del Estado, son traducciones literales inversas de los problemas y que éstos son los que constituyen la agenda pública, la que a su vez es formulada a partir de interacciones entre los actores y su capacidad de influencia, los objetivos operativos de las Políticas Públicas serán aquellos que resultan de la interacción Estado / Sociedad y de la forma en que la misma se dé.

Podemos asumir entonces que, en los casos analizados y para este trabajo, alcanzar los objetivos será cumplir con una meta resultante de las expectativas de la gente y las intenciones de los funcionarios, básicamente,

traducidas en demandas o reclamos, racionalizadas y planificadas con los recursos y restricciones con que cuente el Estado responsable de ello. Las mejores políticas, y por lo tanto las mejores decisiones, son las que más satisfacen esas directrices, mezcla del imaginario de cuerpo social con la racionalidad de la gestión, en el tiempo y en la forma que para el Estado sea posible.

3. UNIDADES DE ANÁLISIS

Como objetos de estudio se considerarán tres casos que cumplen ciertas condiciones que son favorables a tal fin y que tienen entre ellas factores comunes. Se trata de sendos escenarios urbanos con características similares desde lo morfológico-territorial y en su devenir histórico, aunque con un paradójico estado inverso en su evolución. Son fundamentalmente multiactorales, con problemáticas socioambientales complejas y donde existe algún actor socioinstitucional no estatal que ha estado impulsando actividades en pos de resolver los problemas que detectan. Es importante esta característica ya que cuentan con una serie interesante de experiencias desarrolladas, muchas de ellas registradas, lo que es una relevante fuente de información en materia de acciones y trayectorias.

Las diferencias también son útiles al respecto, puesto que consisten en que tienen los tres distintos grados de desarrollo en términos de tiempo de trabajo y niveles de asociatividad interinstitucional logrados y en que han pasado en los últimos años por distintos escenarios políticos, favorables y/o desfavorables a esta visión de gestión conjunta del espacio público sobre la base de una nueva relación Estado/Sociedad.

Se presenta a continuación cada uno analizando su **Trayectoria** fundamentalmente en términos de describir los sucesos que marcaron y fueron construyendo cada escenario, las **Políticas Públicas** relacionadas en las que el modelo imperante haya tenido, o no, cierta injerencia, la mirada de los **vecinos** en cuanto a este devenir y el **Modelo de Gestión** del Estado presente/responsable en el caso o en alguna política determinada²¹.

²¹ A partir de aquí se insertará una serie de recortes de periódicos locales en cada caso con el fin de ilustrar desde la mirada de los medios el relato que se viene haciendo del mismo y la relación/visión dominante Estado/Sociedad.

3.1. Parque Avellaneda – Buenos Aires – Argentina

Trayectoria

El Parque Avellaneda²² es, por su extensión, por su forestación y por su patrimonio sociocultural, el segundo parque de la ciudad de Buenos Aires. Tiene además un gran impacto en el sudoeste porteño y metropolitano. Desde su creación, en 1914, sufrió los mismos procesos de deterioro que afectaron a todos los espacios verdes y públicos. Basura, delincuencia, drogadicción, usurpaciones, todos los fenómenos comunes del abandono social y la ausencia del Estado se daban en sus terrenos.

Hoy exhibe un estado de recuperación muy importante que incluye la parqueización y la habilitación de más de doce hectáreas para el público, merced a la reubicación y modernización de invernáculos; la instalación de nuevos sistemas de alumbrado, riego y señalización; el reacondicionamiento de los edificios y su re-afectación a las actividades administrativas, sociales y culturales.

Por iniciativa de las instituciones vecinales y vecinos del barrio Parque Avellaneda, se puso en marcha en 1989²³ un proceso innovador que puede dar las razones de los resultados alcanzados. Las claves, según afirman desde la Mesa de Trabajo y Consenso, son las siguientes:

- 1) Un soporte conceptual: sólo desde la identidad se genera el sentido de pertenencia que sustenta el compromiso y la voluntad de apropiación del espacio público para la construcción del *nosotros* comunitario. Desde allí la participación pasa a ser tener parte en la elaboración de la decisión que toma el gobierno.
- 2) Un eje ético-operativo: transparencia y consenso, que hoy, en todo el mundo, constituye la demanda central de la sociedad.
- 3) Dos coordenadas: Planificación Participativa y Gestión Asociada (GA), Poggiese (1989).

²² Fuente: Documentos de trabajo de la Mesa de Trabajo y Consenso; Plan de Manejo del Parque Avellaneda, Revisión y Ajuste, 2000.

²³ <http://www.parqueavellaneda.org.ar/>

Su postura es que las obras sin plan fracasan o no duran y que los planes sin participación van en contra de la gente. Porque no tiene calidad lo que elaboran pocos, aunque sepan mucho, sino lo que construyen todos los que saben algo y se comprometen.

Desde el principio, este colectivo socioinstitucional en el cual se conjugan saberes y esfuerzos entre ciudadanía, gobierno y academia, planteó que la empresa de gestionar el parque no era posible para el gobierno solo ni para los vecinos solos, la GA es la forma en que el Estado y la sociedad asumen solidaria y corresponsablemente sus compromisos aun manteniendo cada uno su especificidad y sus incumbencias.

Ilustración 1

Página12

 [Imprimir](#) | [Regresar a la nota](#)

[Sociedad](#) | Lunes, 15 de julio de 2002

Parque Avellaneda, el modelo

Los vecinos de Parque Avellaneda inauguraron su experiencia en 1994 cuando, con el asesoramiento de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), conformaron el plan estratégico para la recuperación del parque. Dos años después, con el apoyo del flamante gobierno de la Ciudad Autónoma, conformaron la Mesa de Trabajo y Consenso. "Todo lo que se hizo en el parque de ahí en más se decidió en plenarios mensuales, pero no por votación sino por consenso", explicó a Página/12 Daniel Conte, integrante de la Mesa. "Una vez decididas las obras, el gobierno las ejecuta con el presupuesto de cada área ya asignado para el parque", agregó.

Mediante esa metodología, a lo largo de cinco años se logró recuperar un importante sector del parque que estaba alambrado y se restauró la vieja Casona de los Olivera, para convertirla en un centro de exposiciones.

En el 2000, el Ejecutivo porteño creó el Área Parque Avellaneda, un organismo que funcionaba dentro de la Secretaría de Medio Ambiente. Al año siguiente, en el marco de un recorte presupuestario, el jefe de gobierno, Aníbal Ibarra, eliminó esa área por decreto. Sin embargo, poco después la Legislatura legitimó, por ley, el funcionamiento de la Mesa de Consenso que, pese a la escasez de recursos, goza de buena salud.

© 2000-2012 www.pagina12.com.ar | República Argentina | Todos los Derechos Reservados

Sitio desarrollado con software libre [GNU/Linux](#).

La Mesa de Trabajo y Consenso del Parque Avellaneda (MTC) es el ámbito abierto y público que manifiesta una gestión asociada, donde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, representado en forma ordinaria por el

administrador del parque y los vecinos, personas, grupos, instituciones, procesan las propuestas y elaboran todas las decisiones que requiere el manejo del espacio verde.

Para las cuestiones troncales se convoca a plenarios extraordinarios con la presencia de funcionarios del gobierno, miembros de la Legislatura y otros especialistas.

En la MTC nada se vota, aseguran sus miembros, sólo se elaboran acuerdos y consensos. Los vecinos participantes no son representantes o delegados pero cuando se llega al consenso resultan altamente representativos de los criterios y sentires de la sociedad.

Los tiempos y etapas del proceso pueden ser observados en el libro que se publica desde ese espacio: *Rieles de Patrimonio*²⁴. Existe una 1º Etapa de sensibilización entre 1986 y 1990, la que “tiene sus antecedentes en la “Multisectorial Parque Avellaneda-Floresta”, que se dio en los años 1986-1988, en las Fogatas de San Pedro y San Pablo, y en la primera Fiesta de la Solidaridad celebrada sin interrupción todos los primeros domingos de noviembre en el Parque”. En 1989 se da un hecho central, como es la fundación del Centro de Estudios y Actividades Vecinales (CESAV), el que se convierte en el grupo promotor del proceso. Luego se da “iniciación de las actividades culturales en el Parque con el Grupo de Teatro Callejero La Runfla, otras instituciones y actores, la Feria de Artesanos que muestran y demuestran. Y señalan como trascendental el “festejo de los 75 años del Parque” y la “apertura de la Casona de los Olivera, núcleo simbólico del Parque que se encontraba con un alto grado de deterioro, ocupado por dependencias municipales y/o particulares”.

La 2ª Etapa es la que presentan como de reafirmación del sentido de pertenencia e identidad, entre los años 1990 y 1993, donde se observa la intensificación del trabajo de convocatoria en el barrio, la creación del emblema del Parque, una campaña vecinal que culmina con las 2500 firmas

²⁴ *Rieles de Patrimonio, Colección de Cuadernos Educativos*, Comisión para la Conservación del Patrimonio Histórico Cultural de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2009.

del Acuerdo del Parque Avellaneda, por “un espacio verde, público, saludable y solidario”. También plantean que se dan los primeros compromisos de acción en red con instituciones vecinas, entre ellos el stand en la 107ª Exposición Rural: “El Parque Avellaneda, la Chacra de los Olivera y los Barrios del Oeste Porteño”, y con la participación del CESAV en la fundación de la Asamblea Permanente por los Espacios Verdes.

Luego de ocho años de trabajo, en 1994 se comienza con la que ellos denominan 3ª Etapa, que es la inicial de la Planificación Participativa y Gestión Asociada que se extiende hasta 1996, proceso que ha sido descrito conceptual y procedimentalmente en el marco teórico.

En esa época el CESAV integra la Red de la Gestión Asociada del Oeste (GAO) y se dan las “Primeras Jornadas para la elaboración del Plan de Manejo del Parque Avellaneda” en 1994. Simultáneamente se da otro hito fundacional, la Ordenanza 48892/95 que, en su artículo nº 12, establece la participación de los vecinos y gobierno en una Mesa de Concertación y se elabora la primera versión del Plan de Manejo sobre la base de términos de referencia, zonificación, estrategias y proyectos. Su involucramiento se ve más aún a través de la participación de Buenos Aires/Viva y la Estatuyente Porteña.

La 4ª Etapa, entre 1996 y 2005, es la de la implementación del Plan de Manejo y de la realización de ajustes al mismo. Allí se da el acuerdo con el Gobierno de la Ciudad y el inicio de la GA con el nombramiento de un director del Parque.

Ilustración 2

VECINOS QUIEREN SEGUIR ADMINISTRANDO EL PREDIO

Pulseada en Parque Avellaneda

El Parque Avellaneda, uno de los espacios públicos porteños más importantes, es escenario de una disputa entre vecinos y autoridades de la ciudad. El conflicto se inició a partir de que la administración del parque, hasta ahora en manos de una Mesa de Trabajo y Consenso que conforman entidades vecinales, pasará a manos de la Dirección de Espacios Verdes de la ciudad. Los vecinos realizaron ayer un festival artístico dentro del parque para protestar por la medida: dicen que con esta decisión se perderá un trabajo que realizaron durante los últimos 14 años. Sin embargo, el gobierno porteño asegura que la reforma administrativa no afectará la gestión vecinal.

El decreto 2055/01, firmado a fines de noviembre del año pasado estableció que la administración del parque pasará a depender de la Dirección de Espacios Verdes. El parque está ubicado entre las calles Lacarra, Olivera, Bilbao y Ameghino, tiene una superficie de 25 hectáreas y es el segundo en importancia de la ciudad después del Parque Tres de Febrero de Palermo.

Daniel Corte, integrante de la Mesa de Trabajo, destacó el trabajo de los vecinos, "que consensuamos entre todos la gestión de este espacio público y así lo hicimos durante 14 años". Por eso, lamentó que con el decreto "se le quita legalidad a nuestra conducción y pasaremos a depender de la buena voluntad de un funcionario de turno".

Fuentes de la Secretaría de Medio Ambiente porteña indicaron que "de ninguna manera se va a perder esta exitosa gestión vecinal. Es más, queremos llevar esta misma experiencia a otros parques porteños". El funcionario fundamentó la medida, sin embargo, en la necesidad de "ahorrar recursos, centralizando la conducción en la Dirección de Espacios Verdes". "Los vecinos tendrán la misma capacidad de gestión y ellos continuarán decidiendo qué es lo más conveniente para el parque, nada va a cambiar en este sentido", agregó.

Corte, por su parte, reprochó que el decreto "no establece cuáles serán los mecanismos por el que los vecinos intervendrán en la gestión de este predio, por lo cual se le quita legalidad a la Mesa de Trabajo y Consenso". El dirigente vecinal rechazó el argumento del ahorro de gastos ya que "los vecinos y el coordinador del parque trabajan de manera voluntaria". La Mesa de Trabajo administra un fondo que en el último año la Legislatura fijó en 120 mil pesos.

Los vecinos apoyan su reclamo en los logros de su gestión: juntamente con las autoridades porteñas, lograron la extensión de la superficie de uso público de 9 a 25 hectáreas y se duplicó la oferta cultural.

© 2000-2012 www.pagina12.com.ar | República Argentina | Todos los Derechos Reservados

Sitio desarrollado con software libre [GNU/Linux](#).

Más allá del análisis en el punto subsiguiente, algunas iniciativas de este colectivo se convierten en políticas observables en ese momento, como son la "Ejecución de un Plan de Emergencia y la Creación del Centro Cultural La Casona sobre la base de las actividades culturales", en 1997.

Precisamente, en noviembre de ese año se produce la conformación de la Mesa de Trabajo y Consenso para la gestión del Plan de Manejo. Un hecho destacable es que realizan "sesiones extraordinarias de la MTC sobre el destino y perfil cultural de los edificios significativos del Parque: Casona, Natatorio, Antiguo Tambo", es decir, el establecimiento de una escala de valores sobre la caracterización del espacio público. La organización con la red GAO del Primer Congreso del Oeste Porteño, en 1998, busca involucrar al Parque con su entorno y darle una dimensión urbana y metropolitana.

Los ajustes al Plan se realizan en la "Jornadas de Revisión y Actualización del Plan de Manejo" y la consolidación de la MTC comienza en la "Inauguración del Centro de exposiciones y muestras Casona de los Olivera

y sede de la Gestión Asociada”; continúa con el Decreto 1221/00 que crea el Área Parque Avellaneda, institucionaliza la MTC en 2000 y tiene su broche de oro con la promulgación de la Ley 1153/03, que declara la unidad ambiental del Parque, ratifica el Plan de Manejo como elemento ordenador, la metodología participativa e institucionaliza, la GA y la MTC.

Transcurridos seis años desde la elaboración del Plan de Manejo, en virtud de los cambios y transformaciones que generados en el Parque, se señala que surge la necesidad de actualizarlo. Para ello, la Mesa de Trabajo y Consenso convoca a unas nuevas Jornadas de Actualización en 2000. En ellas se revisan los objetivos a corto, mediano y largo plazos y las estrategias y proyectos a desarrollar en los próximos años, cuyo producto se comentará luego.

Ilustración 3

Domingo | 07.08.2005 | Escribanos

Clarín.com

Inicio | Títulos | Secciones | Suplementos | Clasificados | Servicios

en Clarín | en Internet

La Ciudad

PAR INICIATIVA DE LOS VECINOS DE DIRECTORIO Y LACARRA
Parque Avellaneda: restauran dos edificios emblemáticos

Están terminando un teatro en el viejo tambo. Y harán una escuela en el natatorio.

María del pocho,
 msanchez@clarin.com

Hace seis años, un albañil que cambiaba los pisos de la Biblioteca Carlos Vega Belgrano, en Parque Avellaneda, encontró una botella con un viejo mensaje. Firmado por una "Sub Comisión de la Casa Propia", daba cuenta del esfuerzo vecinal para construirlo: "Hoy, 5 de enero de 1939, al estar próxima su terminación, colocamos este testimonio", decía.

La ceremonia se repetirá hoy en el viejo tambo del Parque Avellaneda, en Directorio y Lacarra. La restauración que le está devolviendo el aspecto de 1913, cuando lo inauguró la Municipalidad, está por terminar. Y los vecinos, que llevan siete años bregando por su recuperación, enterrarán sus propios mensajes en una botella (ver *De Fiesta*).

A partir de los años 20, en ese tambo había algunas vacas y unas pintorescas damas con sombreros a la holandesa que, por unos centavos, les ofrecían un vaso de leche con vainillas a los chicos. En 1940 fue clausurado por razones de salubridad y se transformó en depósito municipal. Pero ahora, por decisión de los vecinos, será un Centro de Artes Escénicas. En vez de leche, se ofrecerá teatro, danza y música. Habrá una sala, espacio para ensayar, camerines y baños. La obra costó casi 400.000 pesos y fue financiada por la Corporación Buenos Aires Sur.

En octubre, los obreros seguirán trabajando en otro espacio histórico: el primer natatorio público de la ciudad. De líneas orcorromanas y precolombinas, se inauguró en 1925. Tenía turnos separados para varones y para mujeres. Además, recibía a 4.500 chicos de las colonias de vacaciones. "El natatorio cerró en los años 70. Hasta hace algunos años era una dependencia de alumbrado público. Nosotros lo recuperamos como centro cultural", cuenta Fabio Oliva, un vecino de la Mesa de Trabajo y Consenso que administra el parque.

"En julio se hizo la licitación para restaurar el natatorio. Las obras tomarán un año, costarán más de dos millones de pesos y serán financiadas con un crédito del Bito, a través de la Secretaría de Educación", dice Enrique Speranza, administrador del parque. Es que el edificio se transformará en una escuela media de Mantenimiento Integral de Espacios Verdes. Y, durante los fines de semana o después de clases, seguirá siendo centro cultural.

"La pileta, que es el núcleo del edificio, va a quedar intacta, cubierta por unas tarimas escalonadas de madera. Se van a reparar los techos y, en la parte descubierta, se va a poner un techo vidriado corredizo", cuenta Oliva.

De Fiesta
 Hoy habrá fiesta en el tambo, con vistas a las jornadas participativas en las que se definirá el perfil del Centro de Artes Escénicas. A las 15, el grupo La Rumba contará la historia del parque con su obra "De Chacras, Tambo y Glorieta". Después se hará la "Ceremonia de la botella".

PRIMER NATATORIO. FUE UN ESPACIO PIONERO EN LA CIUDAD: ABIERTO EN 1925. (Foto: Diego Waldman)

En la actualidad, esta experiencia de más de 20 años que transformó literalmente un espacio público, sufre los embates de un cambio de políticas a partir de la nueva gestión en la ciudad, más allá de la exhibición de logros, como la Escuela Técnica de Paisajismo que se creó en 2010 a partir de la MTC.

Ilustración 4

Página 12

 [Imprimir](#) | [Regresar a la nota](#)

[El país](#) | Sábado, 25 de octubre de 2008

Opinión

Carta abierta al ingeniero Mauricio Macri

Por Foro de Educación *

En las conferencias de prensa a las que usted convocó, forzado por la escandalosa modalidad de resolver un conflicto movilizándolo al aparato judicial y represivo, y tal vez con algún registro del límite que ha traspasado, pidió usted a los sindicatos docentes que “por favor, levanten el paro”.

Tendríamos que ponernos de acuerdo en algunas palabras, encontrando los canales para traducir dos códigos —el suyo y el nuestro— que son intrínsecamente incompatibles.

El gran Aristóteles definía a la democracia como el gobierno de los más fuertes para favorecer a los más débiles. Si a él le preguntáramos por la naturaleza de su gobierno, posiblemente señalaría que el suyo es un particular tipo de gobierno oligárquico: uno que trabaja a favor de los poderosos sobre la base del “sufragio universal”.

En su lenguaje tan gerencial, habla del gobierno de la ciudad como quien se refiere a su propia empresa. Y con ese tono impostado reclama a los docentes que “por favor” levanten la huelga. Curioso lenguaje. Para nosotros, la política no se reduce a “favores”, actitud tan prototípica de relaciones corruptas y asimétricas, sino a la confrontación de posiciones para sostener proyectos de organización social.

Y nuestros proyectos y el suyo, Ingeniero Macri, son incompatibles.

Usted propone privatizar todo lo posible, vaciar el espacio público y desarticular toda acción colectiva que no favorezca “oportunidades de negocios”. Por eso reprime el reclamo docente y transfiere fondos no presupuestados a las empresas contratistas. Por eso desactiva las cooperadoras. Por eso quita las jornadas de reflexión en las escuelas. Por eso las viandas de los comedores buscan achicar el gasto público, mientras usted y sus ministros se aumentan obscenamente sus salarios. Porque pensamos exactamente lo contrario nosotros decimos que hay que pagar salarios docentes dignos, sostener la ayuda de las becas hasta que la economía se democratice, distribuir alimentos en los colegios que sean ricos y nutritivos, recuperar las jornadas de reflexión pedagógica, reactivar las cooperadoras escolares, desplegar modos colectivos de construcción del conocimiento.

Usted propone una metodología autoritaria y antidemocrática, y supone que nosotros nos comportaremos mansamente como los peones esclavizados de sus amigos latifundistas. Por eso usted

Como se puede inferir de la lectura hasta aquí, este caso contó desde el principio con un acompañamiento y retroalimentación del Programa de Planificación Participativa y Gestión Asociada, que ya presentamos, de

Flacso Buenos Aires, lo que de alguna manera potenció el trabajo de los vecinos y —se asegura— brindó las condiciones para generar y mantener un escenario con un nivel de participación aceptable, producir una serie de resultados que ya fuimos mencionando y dar continuidad en el tiempo a la experiencia.

Otro factor a destacar es la trascendencia microrregional de la experiencia, a través de la mencionada Red GAO (Gestión Asociada del Oeste), una “red regional de proyectos, instituciones, grupos y personas que se sustenta en un sistema de reglas simples. Como espacio participativo implica un proceso, un sistema vivo. La gestión de la red supone análisis histórico y prospectivo, seguimiento de actores, rutina y redefiniciones de sus reglas, produciendo un modelo de red innovativo, dinámico y de planificación continua, sostenida por la función del grupo ‘gestión de la gestión’. Su registro sistemático permite conocer su proceso histórico, su desarrollo conceptual y el monitoreo de los trabajos, para usos y estudios diversos. La Red GAO integra el Consejo Provisorio del Plan del Presupuesto Participativo para la Ciudad de Buenos Aires, instaurado en el 2002 y 2003 por el GCBA y de la Estrategia Regional Urbana en Parque Avellaneda”²⁵.

Esta última “se basa en el Plan Urbano Ambiental para 5 barrios (P. Avellaneda, Floresta, Villa Luro, V. Sarfield y Santa Rita) promovido por la GAO e interactúa como una de las 5 estrategias del Plan de Manejo de Parque Avellaneda. Se realiza un plano abierto del barrio que define 3 ejes de trabajo, Área de Protección Histórica Integral (con anteproyecto del Ley en la Legislatura), problemática de la Autopista y Eje Verde. Instala un paradigma de desarrollo urbano sustentable para la ciudad y el área metropolitana contigua confrontado al modelo neoliberal vigente de mega emprendimientos urbanos redefiniendo y recuperando al entorno barrial de Parque Avellaneda como “frontera ambiental/barrio parque”.

²⁵ http://flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=91

Las Políticas Públicas

Como análisis de Políticas Públicas observables, podemos tomar el Plan de Manejo para el PA y sus actualizaciones, ya que entendemos es un ejemplo de decisión sobre el espacio público de los actores presentes en la MTC, expuesto metodológicamente como “hipótesis de resolución” de los problemas detectados y consensuados. Aunque resulte un documento no oficial, en este caso ha sido avalado por el acuerdo de autoridades y vecinos, su presencia en las actividades de formulación, y ha resultado casi exactamente en las acciones desarrolladas en el Parque.

De este documento podemos destacar que:

“La primera versión del Plan de Manejo de Parque Avellaneda, en su Estrategia 2, plantea como línea estratégica maestra *la Gestión del Plan de Manejo en forma Asociada entre oficinas gubernamentales y organizaciones no gubernamentales a través de un mecanismo con reglas y procedimientos ad hoc que asegure la implementación y monitoreo del plan y la continuidad de sus sistemas de planificación participativa*”.

Según se afirma allí, “esta estrategia de Gestión Asociada del Parque Avellaneda logró un primer avance con la introducción del artículo 12 en la Ordenanza 48892/95: ‘Se convocará para el Plan Maestro y la programación del desarrollo del área a una Mesa de Concertación del programa de Recuperación Integral del Parque. A tal efecto el Departamento Ejecutivo deberá procurar contar con las distintas dependencias municipales involucradas y representantes de las organizaciones sociales, instituciones intermedias y asociaciones profesionales’. Seguidamente se asegura que “precisamente por expresar el resultado de un proceso de planificación participativa y, como tal, apuntar a la resolución del problema central del Parque Avellaneda, este artículo se convirtió en el núcleo dinamizador de una ordenanza que, elaborada según los tradicionales y aún vigentes

procedimientos (para convertirse en letra muerta una vez aprobada), se transformó en una útil herramienta por la decidida y certera intervención del CESAV con el apoyo del Concejal Abel Fatała”.

Como ejemplo del aval gubernamental, se indica que “en el acto público del 21 de diciembre de 1996 el Sr. Vicejefe de Gobierno de la flamante Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Enrique Olivera, asumió el compromiso de avanzar en la recuperación del Parque Avellaneda ‘*con transparencia, previsibilidad, participación y siguiendo las estrategias del Plan de Manejo*’. En la ocasión se habilitó el Antiguo Natatorio para la administración del Parque, se nombró para esa función al Ingeniero Daniel García Mansilla y se asignó una oficina para las organizaciones sociales y el Plan de Manejo a cargo del CESAV”.

En tanto, en el año 1997 comenzaron con las obras de limpieza, despeje y ordenamiento del Parque y el retiro de los alambrados y la edificación precaria sobre Lacarra, y se culminó con la designación como administrador del Sr. Enrique Speranza y las primeras sesiones de la Mesa de Trabajo y Consenso.

A partir de las “tratativas de los vecinos con el Vicejefe de Gobierno obtuvieron el resultado deseado con el nombramiento del nuevo administrador y la puesta en marcha de la Mesa”. Las primeras sesiones, “con una amplia y pública convocatoria a organizaciones sociales, redes, grupos y vecinos en general”. A partir de allí, sin interrupciones, en un proceso de varios meses, sesionó la MTC y en todo ese tiempo logró acuerdos en temas como:

- Los términos de la reinstalación del trencito tradicional.
- La realización de los concursos de escultura.
- La instalación de rejas en el perímetro de la Casona de los Olivera.
- Las condiciones para el cambio por rejas del paredón de la Esc. Zaccagnini.

- La propuesta a AUSA para la remodelación del Antiguo Tambo.
- El diseño y la *sponsorización* del sistema de señalización del parque
- Los criterios para el nombramiento del Coordinador del Centro Cultural del Programa de Descentralización Cultural.
- El traslado y concentración de los viveros florales en el sector de Directorio y Lacarra.
- La definición de Parque Avellaneda como “Barrio Parque” excluido del Polígono Sur.
- La no aceptación del traslado al Parque de la Feria de los Pajaritos.
- El rechazo a la apertura de calles para uso vehicular al interior del Parque.
- La realización de jornadas para el proyecto cultural, para el proyecto ecológico y para la revisión y actualización del Plan de Manejo.
- La realización de encuentros de instituciones vecinas y de referentes regionales para promover la construcción de la red social.
- Los criterios para el tratamiento del Parque en su integridad como unidad administrativa descentralizada con pluralidad de funciones a cargo de las áreas de gobierno que correspondan coordinadas en la MTC.

Además, hubo dos sesiones extraordinarias en las que se definió:

- El destino de la Casona restaurada y de los demás edificios significativos del parque, las modificaciones a los pliegos de licitación del mismo y una agenda de temas urbano-paisajísticos a trabajar entre el GCBA y la MTC.
- Los nombres de la Casona *de los Olivera* y del Complejo Cultural *Chacra de los Remedios* y la definición tanto de su perfil cultural distintivo como de su inserción en el programa de descentralización de la ciudad de Buenos Aires.

Finalmente, después de este devenir, postulan que “la práctica persistente y coherente del sistema de MTC y los resultados obtenidos devienen con el tiempo en la formalización de la experiencia por medio del Decreto 1221/2000 del 28 de julio de 2000 (BO nº 1005, Políticas Públicas. 18.448, del 14/8/2000) que crea “como organismo fuera de nivel dependiente de la Subsecretaría de Medio Ambiente el Área Parque Avellaneda a cargo de un administrador” e “institucionaliza la Mesa de Trabajo y Consenso como la instancia de participación abierta y pública” en la que participan el GCBA y los vecinos.

Si bien se reclama mayor presencia del Estado, expresada en compromiso y recursos, se advierte un proceso de trabajo conjunto que da origen a una serie de requisitorias de la gente que luego se convierten en políticas, las que en más detalle se pueden ver en el análisis de efectividad, tanto en cuanto a la gestión propia de la MTC, siempre presente en la guarda metodológica, a Cultura y Educación, a su participación en redes y su Estrategia Regional Urbana, a la ecología y a lo deportivo.

Los vecinos

En cuanto a la mirada/evaluación del proceso por parte de **los vecinos**, mediante entrevistas en profundidad, se recabó información en tres ejes: motivación, factores y resultados de la participación. Con referencia a la motivación, expresaron que el principio fue recuperar la identidad y el PA fue la bandera donde se buscó reunir a la gente. En general, la mirada sobre el espacio público era como algo ajeno, sin una visión de las Políticas Públicas. Los vecinos se sentían inhabilitados salvo para su propios fin y forma de ser, sin ser sujetos de su proceso de formulación e implementación, perspectiva que fue evolucionando con el desarrollo de la experiencia y, llegado un punto, lo vieron y asumieron como propio y formaron su propia institución. El CESAV fue el primer vehículo, pero dijeron que se dio una transición hacia la política para proveer de una perdurabilidad a las acciones, lo que significó un detrimento como institución.

El resto de los actores, esto es, más allá del CESAV, se montó en el escenario pero perdió de vista el mediano plazo y hoy es funcional al detrimento que sostiene el gobierno de la ciudad.

Precisamente, afirman que los factores que influyen en la participación deben ser el centro del problema y de la forma de resolverlo, el *quid* de la cuestión, no la institucionalización, que no es ni necesaria ni suficiente y más de una vez es un engaño que relaja y gasta energías improductivamente. Desde otras experiencias, se vio que esto no era conveniente y hasta generaba conflictos donde no los había.

Ellos consideraron que el combustible de la participación es el problema, pues cuando esos estados deseados se van alcanzando se deben buscar otras metas para mantener los niveles de compromiso y así los espacios van mutando. Según esta lógica, y no conforme a la habitual de encerrarse en lo suyo, se van expandiendo. Mientas tanto, dijeron que los fracasos son relativos ya que siempre se puede retomar desde algún punto.

Respecto del rol técnico en los escenarios, aun el del metodólogo, afirmaron que todos deben ser actores involucrados técnico-político-comunitarios, no meros espectadores/asesores.

En cuanto a los efectos sociales del escenario construido, señalaron que el Estado y la sociedad son complementarios y funcionales, incluso en el clientelismo, que en este caso fue colocado en el escenario, algo que se convirtió en central en el caso del Parque Avellaneda porque no existía. Aún más, el primer Plan de Manejo se hizo sin el Estado y se designó el administrador por inducción de la Mesa constituida.

Ellos vieron también que la visión tradicional es perniciosa pero se trata de un aprendizaje mutuo, o sea que se debe construir una forma de articulación entre la lógica del Estado y esta filosofía de gestión y promover cambios hacia adentro.

La citada Escuela Técnica, recientemente puesta en funcionamiento, es una experiencia inédita porque se allí generó un espacio matricial y permanente, en tensión con las habituales bajadas desde el nivel central, mientras que la

información siguió la lógica burocrática y siempre resultó un obstáculo para el avance en la resolución de los problemas.

Otra cuestión destacada por los vecinos fue la volatilidad de las políticas que no son inducidas por el espacio de participación. Por una parte, el Estado es central por su rol y, por otra, discontinúa sus políticas, en coincidencia con la discontinuidad de ciertos lugares de gestión de espacios públicos participativamente, como el mencionado programa Buenos Aires y el Río.

El modelo de Gestión

En cuanto al Estado local en esos años, es importante poner foco en dos aspectos concatenados, en su actitud con relación a la participación de los distintos gobiernos, su apertura democrática y el proceso de descentralización encarrilado desde la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma en 1996.

En realidad, el proceso de descentralización se inició antes, cuando Buenos Aires era una ciudad dependiente del gobierno nacional, a comienzos de los noventa, cuando se crearon los Centros de Gestión y Participación, donde se desconcentraron algunas competencias operativas.

El cambio sustancial se dio cuando, merced al Pacto de Olivos, se planteó la autonomía porteña y empezó el proceso de redacción y sanción de su Carta Magna que, como decíamos, ocurrió en 1996.

Las comunas, unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, son la expresión de la división del territorio de la ciudad y representarían una real descentralización. Tienen competencias exclusivas, como el mantenimiento de vías secundarias y espacios verdes, elaboración de un anteproyecto de presupuesto y su ejecución, con la pertinente administración del inventario a cargo, entre otras cuestiones. Mientras que en forma concurrente fiscalizan usos del espacio público, la participación en la planificación, prestación y control de los servicios públicos, de obras públicas locales, rehabilitación y desarrollo urbano, la participación en programas sociales, y evalúan demandas y necesidades, entre otros.

En cuanto a la **participación** de los vecinos en esta instancia, debemos destacar dos instrumentos que se crearon en la Constitución del 96, el de gobierno, denominado Junta Comunal, y uno de asesoramiento, el Consejo Consultivo, de carácter honorario.

Con referencia a este proceso, el ya citado Stalker (2006) afirma que una efectiva participación se corresponde con un mayor desarrollo institucional que descentralice más servicios a la comunidad y transfiera más competencias a este nivel.

Respecto de la actitud o **apertura**, Héctor Poggiese (2008), al describir este proceso, marca de alguna manera esa característica de las gestiones. La primera etapa que destaca es la que va desde la sanción de la Constitución hasta la renuncia del presidente De la Rúa en 2001, cuando se sostiene la necesidad de un Programa Participativo para la Transición. Es decir, un período turbulento en el cual los sucesivos gobiernos de la Unión Cívica Radical y el FREnte PAís SOLidario no avanzaron decididamente en este proceso, por lo que, entre la actitud de la sociedad y la apertura de la gestión, se mantuvo una idea de reformular la distribución territorial de la gestión en una descentralización con rasgos de empoderamiento de la sociedad civil.

Este devenir se sostuvo hasta la destitución del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, período en el cual se avanzó en gran medida en la sanción de la Ley Orgánica de Comunas n° 1777, en 2005, y se realizó “por primera y única vez la formulación participativa de un Programa de Transición”. Aquí vale la pena destacar que esta política contaba con una estructura propia, como el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización, que hoy no consta en el Organigrama de la ciudad, en ese momento con una específica Subsecretaría de Descentralización. Otro rasgo relevante fue el comienzo, en 2002, de la formulación de los Presupuestos Participativos, lo que continúa a la fecha.

Luego, en un período que se presentó como más adverso en la gestión Telerman, se discontinuó ese proceso en una actitud cuasi indiferente, y en la gestión Macri, como decíamos, se dan ciertos intentos de revertir la

tendencia a partir de la reforma de una ley todavía no aplicada y de la misma Constitución, como, por ejemplo, el veto a la Ley 3489 de la ciudad, que era un elemento fundamental para el desarrollo de las comunas al genera su difusión entre la ciudadanía. Otras características de centralismo y aislamiento se ven en la desestructuración de dispositivos participativos similares al de Parque Avellaneda, como Buenos Aires y el Río, un colectivo de vecinos e instituciones que intentaban revertir los mismos efectos de abandono y ausencia en un sector de la Costanera y de la reserva de Ciudad Universitaria.

Con relación a la **transparencia**, el Estado de la ciudad de Buenos Aires siguió el mismo devenir que veníamos describiendo, en concordancia obvia con la actitud de apertura. Aun así, hay que señalar dificultades de los vecinos en las distintas instancias citadas de participación, tanto la MTC de Parque Avellaneda como expresiones en documentos de la experiencia de Buenos Aires y el Río, para obtener información en detalle en ciertos asuntos, en especial cuando se juegan recursos de personal y/o presupuestarios.

El sitio web de la ciudad²⁶ se presenta como los clásicos más avanzados en la actualidad. Por un lado, se exhibe la composición del gobierno, sus estructuras, las autoridades actuales, así como las responsabilidades y competencias de cada área; se expone el presupuesto anual —hoy en día 2011 y 2012— estadísticas, regulaciones de uso del suelo, entre otras informaciones. Por otro lado, se puede realizar una serie de trámites *on line* relacionados con transito y cuestiones impositivas y consultas de muy variada índole.

Como decíamos, esto es muy común en los municipios medianos y grandes en la actualidad pero, como dicta la experiencia, la verdadera transparencia en cuanto a información se da en el terreno, cuando la política se discute o se implementa y es necesario tomar decisiones con información plena de las

²⁶ <http://www.buenosaires.gov.ar>

variables o dimensiones que determinan el problema. De todos modos, es cierto que las expresiones del Estado con estas características de apertura y suministro de información general se dan más en esas instancias.

3.2. Parque Federal – Santa Fe – Argentina

Trayectoria

El segundo caso a analizar es el del Parque Federal de la ciudad de Santa Fe, en el cual el autor de este trabajo ha participado desde 2004. El principio de este estudio de trayectorias se puede fijar en 1997, cuando la Municipalidad de Santa Fe celebró un convenio con el Estado nacional para la cesión de un espacio vacante y abandonado en el centro mismo de su planta urbana, terrenos que otrora constituían una inmensa infraestructura de reparación de locomotoras del Ferrocarril General Belgrano. El objeto del convenio era el desarrollo de un Parque donde 22 de las 27 has totales se convirtieran en un macro espacio verde público, más que necesario en la ciudad en función de la baja relación habitante/superficie verde que se podía ver en ese momento.

Sin embargo, este emprendimiento sufrió sucesivas demoras en su ejecución esencialmente debido a una clara ausencia del Estado, en términos del concepto de Oslak (1992) respecto de que el mismo no está presente en cuanto no tenga “penetración” en el problema. Para accionar sobre esta situación y con otros factores, como la movilización popular pos crisis de 2001, se constituyó en 2002 una organización civil denominada Asociación Parque Federal, que fue conformada fundamentalmente por vecinos del lugar afectados a las distintas problemáticas generadas por el abandono de ese espacio, y comprometidos con ello, deciden hacerse responsables de su parte como ciudadanos, más que como meros habitantes. En este sentido, viendo su potencial y sus problemas, trabajaron arduamente desde ese entonces para recuperar el espacio público mediante la organización de

distintas actividades, como la plantación de árboles y la ocupación de pequeños espacios, como una plaza de juegos infantiles.

Ilustración 5

28/03/12

ElLitoral.com - Imprimir Nota

El Litoral.com

[Imprimir esta página](#)

Link completo de la nota: www.ellitoral.com/index.php/diarios/2000/10/19/metropolitanas/AREA-01.htm

Area Metropolitana

Parque Federal: Alvarez intima a la Nación



Archivo/Amancio Alem

DERECHOS ADQUIRIDOS. La Municipalidad exige que se respeten los convenios firmados con el Enabief y otorga al Parque Federal la categoría de espacio verde para uso público.

Se otorga un plazo de 72 horas para que la Nación informe si el proyecto respeta los derechos adquiridos sobre el Parque Federal según acuerdos celebrados desde 1997.

El intendente Marcelo Alvarez advirtió sobre la "gravedad político-institucional" y el grado de "conflictividad jurisdiccional" que podría acarrear el desconocimiento de los acuerdos celebrados entre el municipio y el Enabief respecto del destino de algunos inmuebles ferroviarios.

La preocupación del Departamento Ejecutivo se hizo sentir a través de una nota remitida hoy al director ejecutivo del Organismo Nacional de Administración de Bienes (Onabe) Juan Gandolfo Gahan. Esto a partir de la información difundida días atrás sobre la creación de un Fondo Fiduciario, propuesto como garantía para pagar obras del Plan Federal de Infraestructura. Ese fondo se crearía con la venta de terrenos ferroviarios de todo el país, e incluye de una manera genérica a varios predios de esta ciudad. Según versiones recogidas en la Capital Federal y difundidas por este diario, se estaría incluyendo la estación del Belgrano y sus terrenos adyacentes; el viejo edificio del Belgrano, frente a la Plaza España -donde funciona el Registro Civil y la Secretaría de Trabajo entre otros- y toda la extensión de Santa Fe Cambios, incluso el denominado Parque Federal y el edificio semicircular donde funcionarían los talleres de Locomotoras.

Para el intendente Alvarez, que suscribe la nota remitida a la Nación y a diputados nacionales de esta ciudad "de verificarse como real esta situación violentaría ostensiblemente las disposiciones vigentes y en ejecución del Convenio Ferrounbanístico celebrado el 5 de agosto de 1997", en especial porque "presuntamente abarcaría la superficie total sujeta a la transferencia definitiva del dominio a favor de esta Municipalidad, es la que se encuentra emplazado y consolidado el denominado Parque Federal".

Acuerdos en plena vigencia

Señala la nota que el convenio prealudido "se encuentra vigente y en plena ejecución de sus disposiciones, a punto tal que se tramitan las distintas contrataciones del servicio profesional para la mensura y urbanización de los predios Estación Belgrano y terrenos adyacentes y de la superficie remanente de Santa Fe Cambios

Desde hace algunos años han venido abrevando en otras experiencias similares, como la antes presentada de Parque Avellaneda de la ciudad de Buenos Aires, y han procurado seguir los lineamientos del modelo de GA que allí se vienen desarrollando motivados por un interés propio y por la colaboración del autor, integrante de la Red de Formadores del Programa PPGA. En esa primera etapa han encontrado permanentemente una total

indiferencia del Estado, hablando básicamente del municipio local, el cual, en el mejor de los casos, ha otorgado algunas audiencias y tenido algunos gestos, pero en términos más protocolares que de política pública, puesto que reiteradamente ha incumplido las promesas efectuadas. Este aspecto de la gestión 2003-2007 se comentará más adelante, cuando se describa el caso de Guadalupe – Santa Fe.

Ilustración 6

28/03/12

ElLitoral.com - Imprimir Nota

El Litoral.com

[Imprimir esta página](#)

Link completo de la nota: www.ellitoral.com/index.php/id_um/17027

Realizarán una caminata 31-10-2006

Vecinos del Parque Federal convocan a una movilización

Están preocupados por "el abandono" del parque. Llamam a participar a vecinos e instituciones de la ciudad. Se concentrarán mañana a las 9.30 en Quintana y la Ciclovía.

[Ver foto ampliada](#)

Vecinos preocupados

Nicolás Loyarte

Los vecinos de los barrios cercanos al Parque Federal, ubicado en el corazón geográfico de la ciudad, realizarán mañana una caminata para protestar por "el estado de abandono" que sufre hoy este espacio verde.

La protesta fue organizada por la Asociación Parque Federal que mañana cumple 4 años y cuenta con unos 200 asociados.

La convocatoria es abierta a toda la sociedad y participarán alumnos de varias escuelas de la zona. Fueron invitadas las escuelas: Escalante, Bustamante, Sargento Cabral, Vázquez, Antonia Berna, Alte. Brown, P. Cullen, Drago, Balbina Domínguez, y el jardín de infantes Rosario Vera Peñaloza, entre otras instituciones.

Se reunirán en la intersección de calle Quintana y la ciclovía. Desde allí partirán caminando hacia Pedro Vittori, Salvador del Carril, pasarán por "La Redonda", Belgrano, L. Torrent, para regresar al punto de origen.

El presidente de la asociación Parque Federal, Alejandro Álvarez, comentó a El Litoral.com: "los chicos escribieron cartas para el intendente. Invitamos a Balbarrey y al presidente del Concejo, Rubén Mehaud, para que reciban las cartas, pero creemos que no irán, porque se han negado sistemáticamente a atendernos".

"El intendente no nos ha llamado tras los pedidos de audiencia, nos recibió una sola vez en noviembre de 2004 -agregó Álvarez-; prefiere la confrontación, la provocación con megaeventos comerciales".

Respecto de las actuales autoridades de la Asociación de Comerciantes de Aristóbulo del Valle (ACAV), Álvarez señaló: "Tenemos una enorme decepción con la ACAV, ellos saben de la necesidad de espacios públicos en condiciones, pero abusan de manera privada, con fines de lucro. Y cada vez que han usado el parque no lo han dejado mejor, sino peor", sentenció.

Qué necesita el parque

En tanto, a pesar de la esta actitud del Estado y basada en el esfuerzo de la comunidad, se constituye en el año 2006 la MESA DE CONSENSO Y GESTIÓN DEL PARQUE FEDERAL, bajo los preceptos de la escuela PPGA de planificación-gestión que se describieron anteriormente y con la clara idea de una democracia participativa, la cual comenzó a funcionar regularmente con alrededor de 20 instituciones.

En ese momento se dio otro hito en este camino, como lo fue el efectivo traspaso de los terrenos que serían destinados al Parque, las 22 has mencionadas, a la Municipalidad de Santa Fe en carácter de usufructo, reservándose 5 para un futuro uso inmobiliario por parte del entonces ENABIEF, hoy ADIF²⁷.

Con vistas a las elecciones de 2007, los vecinos interesaron y comprometieron a los candidatos a intendente para que otorgaran la garantía de que se iba a mantener el uso dado a ese espacio, que sería Parque como espacio verde público. El ganador de las elecciones, que se encontraba entre los firmantes, hizo honor a su palabra y en ese sentido trabajó luego. Así, a partir de 2008, las gestiones municipal y provincial, con una actitud más abierta y participativa de su parte, han producido importantes avances en distintas temáticas y/o problemas que se habían profundizado. Esto provocó un punto de inflexión muy importante que animó a los vecinos y a sus instituciones a seguir en el camino.

En ese marco, se desarrolló un TALLER PARTICIPATIVO DE PLANIFICACIÓN, en noviembre de 2008, inspirado en la Mesa y organizado por la Asociación Parque Federal, con la colaboración de miembros de la presentada en el caso anterior MTC del Parque Avellaneda de Buenos Aires, con el fin de poner en común los elementos diagnósticos respecto de la realidad del Parque y pensar conjuntamente estrategias para salvar los déficit allí identificados. Su desarrollo y conclusiones son relevantes en tanto allí se

²⁷ Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios, hoy Administración de Infraestructura Ferroviaria, ambos del Estado nacional.

sentaron las bases de la visión común acerca del Parque y de los valores fundamentales a sustentar en su gestión.

En el año 2009, reforzando esta línea de trabajo conjunto con el municipio, fueron designados el coordinador del Parque y su responsable operativo. Éstos participan desde entonces permanentemente de las reuniones plenarias de la Mesa y de las actividades allí programadas, y son el nexo y pivot con sus estructuras.

En el mismo período, puesto en agenda pública el “problema”, el gobierno de la provincia designó al Parque como “obra emblemática para el bicentenario”, por lo que dos obras fundamentales, como son la Recuperación del edificio conocido como La Redonda (1ª etapa), un enorme espacio donde se reparaban las locomotoras y que hoy constituye un importante centro cultural, y la Refuncionalización del área verde (1ª etapa), por lo cual se produjo la limpieza completa del predio, su iluminación, reconstitución de estructuras, veredas y senderos, la apertura de una calle, entre otras mejoras. Como la propiedad está formalmente en poder del municipio, con el fin de poder invertir los recursos presupuestarios por parte del gobierno provincial en un terreno que no es de su propiedad, debió firmarse un convenio entre ambos niveles de Estado que acordara usos y destinos del mismo, donde, además, se reconoce a la Asociación Parque Federal como miembro fundador de la Mesa e integrante de ella, como actor de consulta en los emprendimientos a desarrollar en el futuro.

Otro hecho en este camino de consolidación fue la formalización de la mencionada colaboración y apoyo metodológico a la Mesa que se venía prestando desde hacía varios años por el equipo docente de la Universidad Nacional del Litoral, que dirige el autor de este trabajo. Así, entró en vigencia el Proyecto de Extensión de Interés Social: “FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA MESA DE CONSENSO Y GESTIÓN DEL PARQUE FEDERAL MEDIANTE LA CONSTITUCIÓN DE UN ESCENARIO Políticas PúblicasGA”, cuyo objetivo general fue la “Constitución de un escenario formal de planificación/gestión en un esquema socioinstitucional abierto y

democrático, para facilitar la resolución de las problemáticas socioambientales en el espacio urbano denominado Parque Federal”.

Ilustración 7

28/03/12

ElLitoral.com - Imprimir Nota

El Litoral.com

[Imprimir esta página](#)

Link completo de la nota: www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/03/10/metropolitanas/AREA-02.htm

Reclamaron mantenimiento

Primera reunión por el Parque Federal

Se concretó el primer encuentro enmarcado en el proyecto presentado para remodelar el espacio verde ubicado en el corazón de la ciudad.

Los integrantes de la Asociación del Parque Federal, representantes de instituciones, vecinos y comerciante de la zona se reunieron por primera vez en el año para programar los objetivos a cumplir durante el 2010. El encuentro tuvo lugar en el Centro Friulano -Salvador del Carril y Rivadavia-; en la oportunidad, el Grupo Promotor de la Mesa de Consenso y Gestión del Parque Federal informó sobre “los avances en el proceso de concreción del parque y se trabajó sobre la posibilidad de elaborar un plan de mantenimiento para el sector utilizable del predio”.

Alejandro Álvarez, secretario de la asociación, explicó que el grupo espera que en poco tiempo el Concejo Municipal le dé forma a través de una ordenanza a lo que se conoce como gestión asociada, para avanzar en los proyectos consensuados para el espacio. “Implica un aprendizaje para los funcionarios y para los vecinos a todos les cuesta bastante trabajar de esa manera”, manifestó Álvarez.

La Mesa de Consenso y Gestión del Parque “es un ámbito participativo innovador, abierto y horizontal constituido por el gobierno y los vecinos que, desde mediados de 2009, cuenta con un coordinador designado por el municipio y donde las decisiones sobre el espacio público se toman a partir de acuerdos y trabajo conjunto”.

Mantenimiento necesario

Durante el encuentro, el grupo le comunicó al coordinador municipal la necesidad de realizar tareas de mantenimiento en el sector.

“La calle interna está intransitable, falta iluminación, que corten los vuyos y se cuide la plaza”, enumeró Álvarez. A su vez, recordó que “ya pasaron 12 años de trabajos inconclusos en el lugar y es muy positivo que ahora se hayan involucrado la Municipalidad y el gobierno provincial en llevar adelante el proyecto cultural de La Redonda y en incluir el parque”.



En el año 2010 se produjeron importantes avances para el logro de la planteada visión compartida que se tuvo del Parque. Uno fue el ingreso al tratamiento y posterior sanción del Proyecto de Ordenanza que otorga un marco legal para institucionalizar el modelo Políticas PúblicasGA y condiciones de permanencia en el tiempo a la Mesa y a la GA del Parque. En el mes de abril de ese año, se votó por unanimidad la Ordenanza Municipal n° 11668 que reconoce al Parque como una “Unidad Ambiental y de Gestión”, formalizando las actividades de la Mesa de Consenso y Gestión y sentando las bases de “la organización social e institucional que se viene desarrollando en forma continua en dicho espacio, mediante prácticas consolidadas de Gestión Asociada que promocionan la participación ciudadana corresponsable en la planificación y el manejo de dicho Espacio Verde Público”. Asimismo, se establece allí la participación de un Programa Presupuestario específico para el Parque, destinado fundamentalmente a operación y mantenimiento, así como la aprobación del Plan de Manejo, bajo la misma mecánica participativa que prevé esa instancia como primordial. Esta norma constituye la formalización de la Mesa en paralelo con la Ley n° 1153/03 de Parque Avellaneda.

Además, la Municipalidad ratifica la designación del administrador del Parque por Decreto n° 1754/10, quien desarrolla un plan de trabajo que incluye la constitución de un equipo operativo permanente para el Parque y personal de apoyo en la gestión del mismo.

Otro hecho fundacional es que, a fines de 2010, se formuló la primera versión de este ideario colectivo que es el Plan de Manejo, el que encontró un tratamiento formal por parte del municipio en unas jornadas que contaron nuevamente con la presencia del intendente y de funcionarios provinciales en la apertura, así como del administrador del Parque y de su grupo de trabajo en las sesiones también. De igual manera que en el Taller de 2008, colaboraron miembros de la MTC de Parque Avellaneda y se sumaron en esa ocasión participantes de la Mesa del Parque Punta Yeguas de Montevideo, Uruguay.

Los trabajos dieron como resultado una definición mucho más acabada del Parque, reflejada en Términos de Referencia que sirven como base para las siguientes instancias metodológicas, que transcribimos a continuación:

1. El Parque Federal es un Espacio VERDE, lo que implica:
 - 1.1. Protección, incremento y mejoramiento de la vegetación.
 - 1.2. Preservación de la permeabilidad del suelo.
 - 1.3. Fomento de su biodiversidad actual y potencial.
 - 1.4. Conservación de su unidad ambiental, evitando la fragmentación.
 - 1.5. Valorización de su aporte a la calidad ambiental del entorno urbano.
2. El Parque Federal es un Espacio PÚBLICO, lo que implica:
 - 2.1. Responsabilidad compartida: el Parque es un “espacio de todos”, no sólo del Estado, y por lo tanto todos somos responsables de cuidarlo en la medida de nuestras posibilidades como vecinos-ciudadanos. En tal sentido, la Mesa de Consenso y Gestión no es otra ventanilla para quejas y reclamos sino un ámbito de propuestas y trabajo voluntario y asociado entre Estado y vecinos, independientemente del gobierno de turno. Se procurará una gestión unificada que relacione armónicamente las jurisdicciones municipales y provinciales involucradas en su territorio.
 - 2.2. Accesibilidad libre y gratuita: el Parque es un espacio abierto para propiciar el encuentro, la inclusión y el disfrute individual y colectivo, de personas de todas las edades, condiciones y capacidades, mediante actividades adecuadas a la naturaleza del lugar. Las actividades que persigan lucro y/o algún tipo de exclusividad serán excepcionales y necesitarán autorización del Estado, previo acuerdo en la Mesa de Consenso y Gestión y conforme al Plan de Manejo vigente.
 - 2.3. Diversidad y simultaneidad de usos: el diseño y la zonificación del Parque favorecerán la convivencia de múltiples actividades culturales, educativas, deportivas y recreativas, convirtiéndolo en un ámbito de respeto mutuo y aprendizaje solidario.
3. El Parque Federal es un Espacio CON IDENTIDAD, lo que implica:
 - 3.1. Reconocimiento permanente a la historia ferroviaria del predio.
 - 3.2. Recuperación y refuncionalización de las instalaciones y edificios significativos.
 - 3.3. Reconstrucción colectiva del sentido de pertenencia.
4. El Parque Federal es un Espacio CONCEBIDO EN SU CONTEXTO URBANO, lo que implica:
 - 4.1. Solidaridad con el desarrollo integral de los barrios que lo rodean.
 - 4.2. Proyección de sus relaciones en red con otros Parques, Plazas, Plazoletas y Paseos, y demás espacios públicos actuales y futuros.
 - 4.3. Consideración de su rol en los planes de desarrollo urbano, tanto locales como regionales.

Las Políticas Públicas

Para continuar con lo planteado en el caso anterior en materia de **políticas en el sector**, tenemos en Parque Federal varias instancias de formulación “del Parque que queremos”²⁸. La primera es el mencionado Taller de 2008, de donde se obtuvo un diagnóstico participativo que sentó las bases de ese ideario y dio lugar a que algunos de los productos luego se vieran reflejados en políticas, hasta la formulación y aprobación del Plan de Manejo tal como lo señala la Ordenanza nº 11668. Aquí hay que puntualizar que, pasado ese punto de inflexión de fines de 2007, se aprovecharon los “vientos favorables”, puesto que la presencia del intendente de la ciudad en la apertura dio un aval a las deliberaciones, aunque sus funcionarios no participaran después en el trabajo de los grupos. Esto de algún modo es parte del aprendizaje mutuo que señalábamos en el marco teórico.

En cuando los resultados, los vecinos se expresaron acerca de cómo veían el panorama general de la ciudad de Santa Fe, de lo cual destacamos lo siguiente:

Aspectos negativos:

- Falta planificación respecto del crecimiento y desarrollo de la ciudad. Históricamente hubo al menos dos experiencias/intentos de planificación que quedaron en nada.
- La ciudad continúa absorbiendo población de sectores pobres que viene de otros lugares. Según datos de una ONG que trabaja en el tema, de cada 3 niños que nacen en la ciudad, 2 lo hacen en familias de condiciones precarias.
- La ciudad vive en riesgo de inundación fluvial y pluvial, lo que particularmente afecta a los sectores más pobres. Hay “dos Santa Fe”.
- Considerable parte de la población padece procesos de degradación social, económica, etc.
- Sólo el 40% de la ciudad tiene cloacas y sólo el 80% accede al agua potable y corriente.
- Hay serios problemas con la gestión de los residuos sólidos urbanos.
- La inseguridad se torna cada vez más violenta, lo que lleva al auto-encierro de jóvenes y adultos, a la desconfianza y a un temor creciente.
- La trama urbana aparece aún como fragmentada por el tejido ferroviario en su mayor parte inactivo desde hace años.

²⁸ Documentos de trabajo de la MCG: TALLER PARTICIPATIVO DE PLANIFICACIÓN, en noviembre de 2008.

Aspectos positivos:

- El Concejo Deliberante comenzó a realizar sesiones abiertas en barrios de la ciudad.
- Se creó el Concejo Joven para estimular la participación desde temprano.
- Se están limpiando y acondicionando los reservorios para excesos pluviales con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad hídrica.
- Se advierte mucha actividad en estudios técnicos para prevenir inundaciones.
- Está en marcha un programa de Descentralización Municipal en distritos.
- Se están realizando las primeras experiencias de Presupuesto Participativo en determinados barrios.
- Toma impulso la iniciativa comunitaria de crear el Parque de la Reconquista como parque público lineal al norte del Parque Federal, sobre las vacancias ferroviarias del ex Ramal "F" del FFCC Gral. Belgrano.

Posteriormente, se formularon ideas-fuerza para conducir acción; y para presentar las principales podemos extraer del documento producto del Momento de Análisis y Elaboración de Propuestas una tabla síntesis:

| PROCESOS | ACTORES | PROPUESTAS |
|--|--|--|
| Proyecto integral para el Parque: <ul style="list-style-type: none">- Propuesta Integral de Ideas desarrollada participativamente y presentada por la Asociación Parque Federal desde 2005 y avalada con más de 4000 firmas.- Compromiso público del actual intendente.- Decisión política de proyectar y financiar por parte del gobierno provincial como obra del bicentenario, incorporando además el edificio de La Redonda como Centro Cultural. | <ul style="list-style-type: none">- Asociación Parque Federal.- Municipalidad.- Comunidad. | <ul style="list-style-type: none">- Participación efectiva de las organizaciones más comprometidas de la comunidad en la definición del Proyecto. |
| Preservación del territorio Parque: <ul style="list-style-type: none">- Usurpaciones por parte de particulares que se apropian del espacio público sobre todo en el sector sur, junto a la Ciclovía.- Situaciones irregulares preexistentes de vecinos que habitan en terrenos que corresponderían al Parque según convenios. | <ul style="list-style-type: none">- Municipalidad.- ONABE.- Estado provincial. | <ul style="list-style-type: none">- Determinación en el terreno de los límites precisos del Parque según convenios.- Resolución lo más rápida posible, por las vías que correspondan, de los conflictos que pudieren existir al respecto. |

| | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Asentamientos precarios en ruinas ferroviarias. - Intereses inmobiliarios al acecho. | | |
| Basurales: <ul style="list-style-type: none"> - Falta de conciencia de habitantes que, aprovechando el aspecto de abandono que presente gran parte del predio, desde todo tipo de vehículos, vierten cotidianamente residuos a cielo abierto y en muchos casos hasta los queman. | <ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad (Secretaría de Control, Subsecretaría de Ambiente). - Cirujas. - Empresas. - Visitantes del Parque. - Vecinos. - Medios de comunicación. | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor vigilancia para impedir el vertido de residuos. - Campaña mediática de concientización. - Educación ambiental en la Escuela. - Implementación de Programas Públicos de Reciclado y Reutilización. |
| Inseguridad: <ul style="list-style-type: none"> - Territorio “desocupado”. - Ruinas que sirven de escondites. - Escaso tránsito en la zona este. - Oscuridad. - Venta y consumo de estupefacientes. - Prostitución. | <ul style="list-style-type: none"> - Policía Provincial. - Municipalidad (Subsecretaría de Seguridad, Guardia Institucional Municipal). - Comunidad. | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor presencia y patrullaje policial durante todo el día. - Reactivación de las Alarmas Comunitarias como sistema solidario de prevención. - Mejoramiento y mantenimiento de la iluminación. |
| Apropiación social del territorio Parque: <ul style="list-style-type: none"> - Persistencia del preconceito de que “lo público es solamente problema del Estado”. - Falta de infraestructura recreativa suficiente. - Gradual recuperación y afianzamiento del sentido de pertenencia. - Organización de actividades que promueven la presencia de los vecinos. - Usos y abusos privados del espacio público (circos, festivales comerciales, puestos de venta, etcétera). | <ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones de la Comunidad (APF, escuelas, entre otras). - Vecinos. - Municipalidad. - Medios de comunicación. | <ul style="list-style-type: none"> - Concreción de la prometida obra pública. - Continuidad intensificada del trabajo comunitario, involucrando a instituciones educativas, deportivas, culturales, etcétera). - Reformulación y aplicación del Sistema de Padrinazgos. - Implementación formal y real de la Planificación Participativa y GA mediante una Ordenanza consensuada con el gobierno de la ciudad. |

En cuanto al Plan de Manejo, en términos de acciones, podemos destacar que las propuestas se agruparon en tres ejes, la consabida dimensión de

Funcionamiento y Gestión, la preocupación por lo Territorial – Ambiental y la Cultural – Recreativa es la restante.

Respecto de las principales propuestas que se presentan como políticas demandadas, cabe mencionar las siguientes:

- Formalizar la GA de La Redonda a través de un Acuerdo entre Provincia y Municipalidad, que trascienda a los gobiernos de turno.
- Lograr la incorporación a la MCG de la DIPAI para poder consensuar las siguientes etapas de la obra.
- Gestionar un espacio físico adecuado y propio dentro del Parque para las reuniones de la MCG y el funcionamiento de la Administración.
- Seguir trabajando en el fortalecimiento de la MCG, sumando actores que contribuyan a respaldar el cumplimiento de la Ordenanza nº 11668 a través de los sucesivos gobiernos.
- Lograr un acuerdo entre la ADIF, la Municipalidad y los ocupantes que permita recuperar la superficie total del Parque, reconociendo situaciones preexistentes al Convenio Municipalidad-Nación de 1997.
- Lograr la demolición de los galpones abandonados en la punta sureste.
- Definir la traza de calle Luciano Torrent y consolidarla como borde sur del Parque.
- Lograr que el gobierno provincial acepte consensuar las siguientes etapas del proyecto al designar un representante al efecto.
- Analizar el rol del Parque en relación con la vulnerabilidad hídrica de su entorno y proponer acciones que potencien su función reguladora reteniendo el mayor volumen hídrico posible y demorando su escurrimiento hacia zonas aledañas más bajas.
- Propiciar la aplicación masiva de las “cintas verdes” en las manzanas del entorno, especialmente aquellas de las zonas con mayor riesgo hídrico, para reducir el mismo y a la vez realzar su aspecto como barrio jardín.
- Lograr la semaforización de calle Pedro Vittori, el repintado de las sendas peatonales en todos los cruces alrededor y dentro del Parque, la presencia regular de agentes de Tránsito y de la Brigada Ciclovial, sobre todo durante los fines de semana y feriados, el pintado de cordones con color amarillo en los tramos de Pedro Vittori donde se quiere evitar el estacionamiento.
- Analizar la viabilidad de una eventual apertura de calle Zapata en el marco de los Términos de Referencia (no fragmentación).

- Considerar la posibilidad de algunos dispositivos que atemperen la fragmentación provocada por calle Quintana,
- Analizar conveniencia y posibilidad de apertura de todas las calles transversales entre Las Heras y Belgrano.
- Proponer la utilización de hormigón articulado para la pavimentación definitiva de las calles del Parque.
- Incorporar estacionamientos para bicicletas en el Parque y para motos en las dársenas.
- Elaborar un Plan de Forestación con especies autóctonas, con asesoramiento del Vivero Municipal, en el marco de una zonificación consensuada.
- Elaborar un plan integral de mantenimiento.
- Estudiar la posibilidad de expropiar terreno que conectaría la Plaza Jardín del Líbano con el Parque.
- Gestionar instalación de destacamento permanente de seguridad (policía montada, etcétera).
- Incorporar patrullajes de la Guardia de Seguridad Institucional.
- Continuar la presencia de policías montados y a pie.
- Establecer comunicación entre la MCG y las seccionales cercanas.
- Definir criterios para regular la venta ambulante en el marco de los términos de referencia.
- Lograr mayor control sobre la cartelería en el espacio público.
- Se propone incorporar una escuela de saberes socioambientales
- Crear espacios de actividades múltiples: sala de proyección, de lectura, de charlas, de producciones artísticas, de actividades recreativas y educativas, e incluir un espacio para el funcionamiento de la MCG y Administración del Parque.
- Elaborar propuestas para La Redonda como espacio multicultural (artes visuales, audiovisuales, artes escénicas, artes performáticas) enfocado hacia las estéticas contemporáneas.
- Consensuar el destino y modo de ocupación de cada espacio, tanto en La redonda como en el Parque.
- Se propone recuperar materiales y elementos en desuso del FFCC para construir esculturas y emplazarlas. Concurso o encuentro de escultores.
- Espacio de difusión que vincula La Redonda con el Parque pensado como totalidad: Incorporación de espacios de trabajo sobre medio ambiente.
- Esculturas emplazadas y muros intervenidos a lo largo del parque.
- Acciones performáticas y obras artísticas colectivas que generen una red social y permitan construir el concepto de inclusión y de participación.

- Construir canchas de Fútbol 5, más relacionadas al movimiento de jóvenes que hacen este deporte.
- Proponer espacios deportivos que no impliquen el uso desmedido de cemento.
- Incorporar el mobiliario necesario en el marco de una zonificación consensuada. Diseños acordes al concepto del parque
- Incluir pabellones sanitarios en la siguiente etapa de la obra, observando su ubicación y diseño.
- Elaborar un mapa-propuesta de zonificación que incluya: zonas de calma, zonas predominantemente naturales, zonas predominantemente deportivas, zonas predominantemente artísticas, y zonas mixtas o de transición.
- Explorar la posibilidad de instalar una Huerta orgánica como espacio productivo-educativo.
- Lograr el cumplimiento de las ordenanzas vigentes sobre perros de “razas peligrosas”, mediante un control constante.

Como se advierte, muchas de estas propuestas devienen necesariamente en Políticas Públicas, más allá de que, conforme al modelo de participación, sean generadas desde los vecinos también coinciden fuertemente con las ideas propias de los responsables públicos sobre cada tema y que luego deben corresponsabilizarse en su parte de la ejecución.

La observancia participante del autor permite afirmar que el reconocimiento obtenido al participar del Convenio para las obras, la Ordenanza antes citada, inédita en la región, así como las responsabilidades asumidas por el Estado a partir de avalar ciertas demandas, no serían más que formalidades si ese compromiso del Estado y de los ciudadanos no se trasluciera tanto en compartir la toma de decisiones y lograr mejores Políticas Públicas, como en el involucramiento permanente de los actores socio-institucionales al corresponsabilizarse de las mismas.

Como se puede inferir, un buen número de estos planteos fue resuelto por la obra ejecutada por la Provincia en el Parque y luego por la asunción, por parte de la Municipalidad, una vez terminada. Cabe consignar, respecto de las obras, que inicialmente fueron muy resistidas debido al desconocimiento del proyecto y de sus efectos sobre el modelo de Parque, lo que fue

revirtiéndose paulatinamente con el trabajo conjunto, con posterioridad a la incorporación de los vecinos al Convenio y en especial al convocar en varias oportunidades a las autoridades responsables de las obras para que dieran explicaciones a ciertas inquietudes de los vecinos, en tanto que también tomaron nota de variantes al proyecto que se estaba desarrollando. Asimismo, integrantes de la Mesa se vieron involucrados en el control de los trabajos y la concientización de los usuarios del Parque en cuanto a las buenas prácticas para su aprovechamiento. La continuidad en este tema estuvo dada por el reciente Seminario Taller para la definición de los usos de suelo en el Parque Federal, el que fuera abierto por el secretario de Planeamiento de la Municipalidad, quien dio además lineamientos generales de la política de desarrollo urbano que se tiene para la ciudad y su entorno metropolitano. Allí, los vecinos expresaron su posición sobre cómo “construir” el Parque, cómo definir sus bordes, y priorizaron algunas cuestiones previendo la ejecución de los trabajos en etapas sucesivas. Si bien el resultado de esto se verá cuando esté el proyecto ejecutivo de la obra, un síntoma positivo fue la visita del intendente a la MCG, donde acordó con la mayoría de los temas priorizados y dio instrucciones a sus funcionarios, presentes allí, para que fueran desarrollando las etapas de formulación de cada una de las acciones necesarias para concretar esos anhelos.

En este mismo sentido, un recorrido de la visión del municipio nos indica que dio entidad al Parque, primero, nombrando el mencionado administrador y luego dotándolo de una Unidad Operativa, que después se convertiría en una Unidad de Organización estable. Asimismo, el cambio de gestión producido en 2011, ratificó esta política, lo que si bien se trata del mismo signo político, no deja de empezar a convertirse en una las tan mentadas políticas de Estado.

Las Políticas Públicas

Respecto de la interacción Estado/Sociedad dentro del proceso de producción de una Política Pública en el marco de este modelo, podemos remitirnos primeramente a la formulación y sanción del denominado Plan Urbano para la ciudad, donde básicamente se cambia el Reglamento para el Uso del Suelo en su ejido urbano y suburbano. Al tomar conocimiento del proyecto a partir de una campaña de difusión que se dio el municipio con el fin de someterlo a la discusión pública, los vecinos resistieron inicialmente la propuesta para el Parque y su entorno, fundamentalmente por disentir con la categorización que se le daba, la que no garantizaba su carácter de espacio verde estrictamente. Así también se daba la posibilidad de que se pudieran construir edificios en altura en las manzanas que no habían sido transferidas al municipio, situadas en el borde del terreno del Parque. Ante este conflicto, se trabajó a partir de sucesivas visitas de funcionarios, promovidas por el coordinador municipal, las que fueron revirtiendo la opinión de los vecinos por un lado y cambiando aspectos de la norma que la hacían un tanto inflexible y difícil de cumplir, por el otro, lo que motivó excepciones en un número mayor del esperado al no prever situaciones problemáticas potenciales para ese tipo de solicitud de uso. Un caso alternativo dentro de la misma Política es el de otro barrio de la ciudad, denominado Candioti Sur, donde, ante la inexistencia de dispositivo alguno que diera lugar a los planteos sociales y estableciera una relación fluida con el municipio, el Plan Urbano se impuso en su diseño original y ahora se encuentran reclamando la disconformidad con la construcción de edificios en altura en ciertos lugares y en determinadas condiciones que de pudieron haber concordado.

Ilustración 8

El Litoral.com

[Imprimir esta página](#)

Link completo de la nota: www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/07/12/metropolitanas/AREA-03.html

En Güemes 3148 se pretenden levantar 22 pisos

Candioti Sur: vecinos se oponen a la construcción de un edificio

El proyecto aún no fue presentado en la Municipalidad, por ende la obra no cuenta con ningún permiso municipal. Sin embargo, se anuncia en publicidades gráficas. La empresa constructora asegura que se ajusta al Reglamento de Ordenamiento Urbano.



Reclamo. Más de 60 personas se concentraron frente al lugar donde se pretende levantar el edificio para conversar con El Litoral y manifestarse en contra. Foto: Flavio Raina

Mónica Ritacca

mrillacca@ellitoral.com

Un aviso publicitario alteró a los vecinos de Candioti Sur. En él, se promociona la construcción de un edificio de 22 pisos en calle Güemes 3148 con departamentos de uno y dos dormitorios y cocheras; pero los habitantes de las inmediaciones se oponen a la realización de la obra porque creen que va a alterar la calidad de los servicios, entre otras consecuencias.

Diego Casablanca, uno de los vecinos del barrio, refinó que, según pudieron averiguar, por piso se construirán tres departamentos. Calculan que con ello, unas 66 familias se sumarán al barrio. El terreno donde se levantará la edificación tiene 22 metros de frente y 70 de profundidad; antiguamente correspondió a la Bodega Giol.

"Es obvio que, en la escala urbana de Candioti Sur, un edificio de 22 pisos está fuera de contexto. Nos hemos comunicado con gente de la Municipalidad que nos dijo que el proyecto aún no fue presentado, y por ende no contaría con el permiso correspondiente", manifestó Casablanca. Y agregó: "De construirse, los inconvenientes son innumerables: la infraestructura en servicios que tiene el barrio no está preparada para contener en una misma manzana lo que en población equivale a cuatro, por lo que se verían colapsados; y todas las propiedades que quedarían por detrás del edificio, y algunas por adelante también, ya no verían más el sol. Además, habría que

Otro ejemplo de esta interacción fue el tratamiento de los problemas de anegamiento de sectores de los barrios que circundan al Parque Federal, dados puntualmente en dos zonas al norte y al este del mismo. Con distintos grados de preocupación, vecinos de esos lugares venían planteando en la MCG la necesidad de presionar al gobierno municipal para que les diera una solución, muchas veces de una manera hasta violenta provocada como reacción ante los efectos de la inundación de sus casas por los excesos pluviales. Para atender ese reclamo, se trabajó el tema en las diversas instancias de la Mesa, incluyéndose en el Plan de Manejo, y como corolario

se convocó a una sesión especial de la Mesa con la presencia de los funcionarios municipales y provinciales. En ese momento, luego de una discusión bastante ardua, pero encauzada metodológicamente, se describió técnicamente el fenómeno, se dieron explicaciones de los trabajos realizados hasta el momento para morigerarlo y se fijaron prioridades de obras que se fueron dando, de las cuales sólo queda pendiente una, la más grande y con mayor impacto que, por falta de presupuesto, debía financiar la Nación y respecto de la que se tomó el compromiso de priorizarla en el Plan Hídrico general.

Ilustración 9

24/07/12 [El Litoral.com](#) - Imprimir Nota

El Litoral.com [Imprimir esta página](#)
 Link completo de la nota: www.ellitoral.com/index.php/diarios/2010/08/05/metropolitanas/AREA-01.html

Los vecinos temen que se agraven los problemas de anegamientos
 Sargento Cabral: hay preocupación
 por los trabajos en el Parque Federal

El derrumbe de un tapial paralelo a Salvador del Carril que "contenía el agua de lluvia" y la clausura de un canal a cielo abierto que la conducía hacia un desagüe generaron intranquilidad en los vecinos de la zona. Piden saber si la obra que se lleva a cabo contempla la construcción de desagües.



Por debajo del suelo donde posaron los vecinos para ser fotografiados había un zanjón -señalaron- a cielo abierto que minimizaba las consecuencias de las lluvias y fue tapado en el marco de la obra. Foto: Mauricio Garín

De la Redacción de El Litoral
redaccion@ellitoral.com

Un grupo de vecinos de Sargento Cabral se autoconvocó esta mañana frente al Centro Frutalero para manifestar a los medios una preocupación que tienen desde que comenzaron los trabajos de restauración de La Redonda y readecuación del Parque Federal que con cada lluvia se agraven los anegamientos.

Según explicaron a El Litoral, la principal inquietud es saber si la obra que realiza el Gobierno provincial comprenderá la construcción de desagües pluviales ya que en el marco de las tareas se derrumbó un tapial paralelo a Salvador del Carril que "contenía de alguna manera la masa de agua líquida" y "se tapó un canal a cielo abierto -existente desde la época de los ferrocarriles para transportar el agua que utilizaba el lavadero de los vagones- que conducía el agua de lluvia".

"Estamos muy preocupados, sobre todo porque nadie sabe darnos una respuesta. Hemos pedido numerosas

www.ellitoral.com/acciones/impresor.php?id=diarios/2010/08/05/metropolitanas/AREA-01.html# 1/3

En lo atinente a la **visión de los actores sociales** en el entorno del Parque Federal, de las entrevistas realizadas surge que el interés se presenta esencialmente por la observancia de los problemas descritos y la

potencialidad que siempre despertó ese espacio verde. También es destacable que las mismas actividades de la MCG fueron convocando a la gente a participar y se incrementó el número de personas. Y se asegura que una considerable cantidad de instituciones educativas del barrio no están presentes en las reuniones habituales pero responden rápidamente ante convocatorias puntuales que se les hacen.

La información sobre la problemática que se daba en el Parque en general fue distribuyéndose en este caso con el método “de boca en boca” como el más efectivo. Si bien se hicieron campañas de volanteo, partes de prensa y afiches por parte del Proyecto de Extensión de Interés Social (PEIS) de la UNL, los vecinos afirman que la convocatoria personal es más trabajosa pero mucho más efectiva. Esto se evidencia en las invitaciones para las distintas actividades de la MCG, donde recorrer el barrio, sus instituciones y hasta el “puerta a puerta” siguen siendo la mejor convocatoria posible, sobre todo si además del tema puntual se informa del funcionamiento de la Mesa con sus particularidades determinadas por el modelo de GA.

Resulta interesante destacar que en los casos donde los actores tuvieron contacto con las experiencias de Parque Avellaneda y de Parque Punta Yeguas, cuando miembros de las mismas participaron de actividades de la MCG, plantearon que la visión que les generaron reforzó su compromiso; y entendemos que ello ocurrió al ver los resultados positivos de su esfuerzo.

También en este caso, la pertenencia al barrio induce a la participación, y se hace hincapié en las cuestiones metodológicas para sostenerla. Esto, aducen, porque se ejerce un “control” sobre el espacio público y, además de ser garante de su “buena” utilización, se puede actuar en forma propositiva, dejando espacio para la iniciativa ciudadana en forma concreta y real.

Los factores que de no regularse devienen en detrimento del espacio colectivo son los referidos a pautas de funcionamiento, como los tiempos insumidos y la no toma de decisiones. Igualmente, es un indicio negativo que vean como “desgastante” el hecho de conocer y aprender la metodología, así como “enseñarla” a cada nueva persona que se incorpora, ya que algunas

sólo lo hacen ocasionalmente por determinada actividad que quiera realizar en el Parque, lo que resulta contradictorio, a nuestro juicio, con la necesidad de difundir el modelo.

Con relación al Estado y al rol que debe cumplir en el Parque mismo, los vecinos reclaman ejecutividad en la solución de los problemas, lo que además mostraría de mejor manera su compromiso con la MCG, pero también se comprenden sus limitaciones y los vecinos reducen sus niveles de “ansiedad” por ver implementadas las soluciones.

En cuanto a la caracterización del Estado presente en este caso, digamos que es un trabajo bastante sencillo, ya que resulta obvia la diferencia entre antes del año 2007 y luego de él, a partir del cambio de gestión que se dio en ese fin de año.

Previo a ese cambio, resulta por lo menos llamativo la inexistencia de política alguna en cuanto a modernizar el Estado para adaptarlo a los tiempos del desarrollo local como filosofía y como dato de la realidad. Intentos aislados de generar un Plan Estratégico fueron quizás los únicos relevantes para emprender un camino que tan claramente demandaban los tiempos para los gobiernos locales. Y decimos que fueron vanos, fundamentalmente por su metodología y por la falta de continuidad a partir de sus postulados proyectuales.

La idea fue planteada por primera vez en la gestión que se inició en 1996, pero recién en 2001 se produjo una primera versión formal de un documento prediagnóstico del Plan “Santa Fe Siglo XXI”, y se completó a nivel de diagnóstico en 2002.

Un análisis crítico de ambos casos nos permite arriesgar una opinión y afirmar que mantuvieron la característica de participación corporativa, es decir que se invitaron instituciones representativas de distintos quehaceres, el denominado Consejo Promotor, aunque fue muy limitada la participación del ciudadano común en forma directa.

Esta política no tuvo continuidad, ni desde la formulación y priorización de políticas de desarrollo, ni a través de la satisfacción de los déficit identificados con la implementación de ciertos proyectos. Se puede observar en sus páginas la identificación de déficit institucionales en el municipio que no fueron atendidos de ninguna manera, y también se examina en igual aspecto al gobierno provincial, dado su asiento principal en la misma ciudad y la gestión dependiente que se podía observar en ese momento²⁹, puesto que se apuntó sobre la prevalencia del “viejo Estado” y la falta de un consenso sobre cuáles serían los cambios a implementar como cuestiones más salientes.

El modelo de Gestión

Del Estado local se pueden destacar como hechos caracterizadores de la gestión una descoordinación, la superposición con la Provincia y, entre sus propias áreas, y la ausencia de sistemas de información. Hay que consignar aquí que la ciudad contó con un sitio web operativo hasta 2007, con la atención de la urgencia sobre la planificación con gran lentitud en el accionar interno. Esto último se puede constatar a partir de la ausencia de un Plan de Contingencia para atender las inundaciones de 2003 por el desborde del río Salado, y de 2007 por lluvia, ambos eventos esperables dado el contexto de inserción física del casco urbano de Santa Fe.

Luego de 2007, como venimos diciendo, se produjo un cambio de actitud y de políticas que ya comentamos cuando describimos el caso, en la que ambas expresiones del Estado involucradas entraron en el marco de una política de reforma y modernización.

Esto último, en el gobierno local, incluyó un Plan de Descentralización, políticas de coordinación de áreas, así como distintos mecanismos de

²⁹ Es oportuno recordar el hecho de que durante la inundación de 2003, cuando una tercera parte de la ciudad se cubrió de agua del río Salado, la coordinación de las operaciones la asumió el mismo gobernador, así como que los mayores imputados de este hecho son funcionarios provinciales además del propio intendente de la ciudad.

transparencia de la gestión y de consulta popular en pequeñas cuotas del presupuesto.

En el libro *La Gestión del Cambio*, la administración saliente en 2011 hace un balance de su período y se exponen en detalle esas políticas. En primer lugar, podemos destacar el proceso de **descentralización** encarado, que consistió hasta el momento en la división del ejido urbano en 8 distritos, con una sede municipal en cada uno de ellos, donde es factible hacer una serie de trámites que, si bien son los más comunes, son también por los que un vecino debía ir al centro de la ciudad, al Palacio Municipal. Aunque este proceso tiene más ribetes que los de una desconcentración administrativa, no deja de ser un buen inicio.

Concatenadamente, se ha implementado una política denominada por la gestión de “**presupuesto participativo**”, que en la definición estricta no lo es tal, ya que consiste en someter a la decisión del barrio la elección de dos o tres alternativas de obras a realizar por un monto predeterminado. Decimos que no es presupuesto participativo porque no se produce la intervención del ciudadano en la etapa de formulación del Presupuesto, o sea que no se prioriza ni se asignan recursos en forma previa, sino que se trabaja sobre alternativas fijas en sitios fijos y sólo se decide la alternativa a implementar de las que el municipio les plantea, eso sí, por voto de los vecinos. Con este análisis sólo tratamos de precisar la cuestión, sin dejar de valorar una actitud que, según vemos, es más una instancia de descentralización, apertura y participación que de mero presupuesto, ya que se transfiere hacia el territorio y hacia la gente la decisión de una parte, pequeña por ahora, del gasto público.

Esta línea de trabajo se completa con la política de **e-government** y transparencia reflejada en el nuevo sitio web³⁰ de la ciudad, de características muy similares al presentado en el caso anterior de la ciudad de Buenos Aires, donde se suministra información y se puede realizar una

³⁰ <http://www.santafeciudad.gov.ar/>

cantidad de operaciones que, en suma con las oficinas de distrito, hace excepcional el arribo del vecino al edificio central.

Si bien no es la expresión del Estado con más contacto con la MCG, es conveniente también tomar una líneas para describir al gobierno provincial de Santa Fe, esto en función de su trascendencia en el cambio logrado con las obras de La Redonda y la primera etapa del Parque, y del hecho de que recalcamos que Santa Fe es capital y sede del Gobierno.

Para ello, tomemos la que es, si se quiere, una política emblemática del gobierno provincial: la **Regionalización** de su territorio y la formulación del **Plan Estratégico Provincial** concordante con esta línea de acción. Como parte del proyecto “Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad”, uno de los 20 proyectos que integran el Lote 2 del Programa URB-AL III, financiado por la Comisión Europea, se produjo la definición de Regiones y sus respectivos Nodos, así como de ciertos instrumentos de articulación como el Consejo Regional de Planificación, donde actores locales, regionales y provinciales, por ahora en forma incipiente, suman sus miradas y recursos en aras del bien común mediante la articulación de los movimientos observables de descentralización, por un lado, y de desarrollo local, por el otro (Traba, 2004).

En el documento del Plan Estratégico³¹ se afirma que “la Regionalización estable una nueva forma de gobernar; es un proyecto global de transformación de la provincia de Santa Fe”. Ese proceso “se inició en 2008 con el objetivo de reorganizar el territorio e introducir una nueva escala de proximidad” y para ello se conformaron cinco regiones: Región 1 - Nodo Reconquista; Región 2 - Nodo Rafaela; Región 3 - Nodo Santa Fe; Región 4 - Nodo Rosario y Región 5 - Nodo Venado Tuerto. Asimismo, se plantea allí que “la Regionalización permite integrar territorios anteriormente desconectados, y equilibrar las capacidades del Estado en toda la provincia”.

³¹ http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial

Comprende básicamente tres aspectos: Descentralización, Planificación y Participación. Al respecto, digamos que con premisa: “todo lo que se pueda gestionar desde un ámbito cercano no debe gestionarse desde un ámbito lejano” se ha planteado la descentralización del Estado provincial en cada región, lo que es todavía una meta lejos de ser alcanzada ya que no se han iniciado todavía acciones que la concreten en la práctica. Solamente se debe destacar la instauración de “los Centros Cívicos, edificios situaciones en cada nodo regional”, que “materializan esa premisa al llevar al Estado a cada territorio”.

El proceso de planificación estratégica como “herramienta de análisis, evaluación, participación ciudadana y toma colectiva de decisiones”, que “permite definir, diseñar y gestionar Políticas Públicas orientadas según una visión de largo plazo, articulando distintas disciplinas y múltiples actores” es la política más sostenida en el tiempo y que muestra impactos en las conductas públicas a lo largo de la provincia. Los mencionados Consejos de Planificación Regional son una muestra de ello pese a la intermitencia de su funcionamiento o a la escasa relación entre lo allí tratado y las Políticas Públicas resultantes en cada sector.

En igual sentido aporta la visión de que “la participación ciudadana es un elemento central para una construcción colectiva estratégica” en función del hecho de que el protagonismo de “miles de santafesinos en la elaboración del Plan Estratégico Provincial, en el marco de las Asambleas Ciudadanas, permitió el encuentro, el diálogo y la generación de acuerdos que posibilitaron avanzar hacia la construcción de proyectos de transformación en las cinco regiones de la provincia de Santa Fe”.

Finalmente, resta señalar que la política de transparencia del gobierno provincial³² suma a lo descrito en los casos anteriores un nivel de apertura con una política específica a partir de la instauración de un procedimiento de acceso a la información pública sancionado por los Decretos n° 069/09 y 1774/09. Una muestra del adecuado enfoque que ha tomado esta política es

³² <http://www.santafe.gob.ar/transparencia/web/>

el menú que presenta la página respectiva, que ofrece información sobre los distintos organismos y sus autoridades, la normativa vigente y los trámites que el ciudadano puede hacer, el presupuesto, compras y contrataciones, seguimiento de expedientes y el personal con que cuenta la AP para responder a los requerimientos de la sociedad.

3.3. Parque Norte/Guadalupe Estratégico – Santa Fe – Argentina

Trayectoria

El otro caso se emplaza³³ en la zona noreste del ejido urbano de la misma ciudad Santa Fe, lindante con la Laguna Setúbal que la limita al este, donde se encuentra un área de vacancia urbana de 10 has, dejada por la no construcción de una Avenida de Circunvalación. Allí, un grupo de vecinos intenta desde hace muchos años generar un espacio verde comunitario a partir de una mecánica participativa de planificación, proceso en el que ésta fue asistida por equipos técnicos de la UNL. La problemática se complejiza con la presencia de asentamientos irregulares y altos niveles de inseguridad, mutuamente potenciados, cuestión que no es debidamente atendida por los organismos del Estado con jurisdicción en la materia.

El tema, entonces, fue tomado por una ONG denominada “Guadalupe Estratégico” (GE), constituida alrededor del año 2000 por una problemática ajena a esta cuestión en particular pero relacionada en términos de la planificación del sector —como fue la inundación de un área cerrada de 6 manzanas— y que extendió su accionar al barrio en su totalidad. Esta OSC estaba conformada por personas que se incorporaron tanto a título personal como por ejercer la representación de distintas instituciones del barrio, buscando de alguna manera constituir una red cuyo fin era la planificación participativa del sector de la ciudad mencionado. La intención fue definir

³³ Esta indefinición entre pasado y presente, o viceversa, se plantea para destacar que las actividades no han finalizado de una manera definitiva, sino que se han ido apagando, desgastados los vecinos por la falta de resultados, pero quizás quede ante un cambio en el escenario una “brasa encendida” de compromiso y participación.

globalmente los usos del espacio público que los propios habitantes del lugar deseaban para su calidad de vida esperada, tratando de evitar intervenciones externas fuera de esos criterios, en particular a causa de la inacción municipal en este sentido. En ese momento, las manzanas consolidadas como tales que lindan al norte del “parque”, unas 20, toda la parte de la costa de la Laguna y el sector donde se daban los asentamientos irregulares, conocidos como “villas”, no contaban con el Catastro de la ciudad; a pesar de tener una antigüedad de 20 años no eran formalmente parte del ejido urbano.

Ilustración 10

Santa Fe | Miércoles 21 de marzo de 2012 | 11:34 hs

T: 21° ST: 17° H: 99% - **Clima extendido**

[Ingresar](#) | [Regístrate](#)

El Litoral.com

[Edición Online](#)
[Edición Impresa](#)
[Todos los Títulos](#)
[Ediciones Anteriores](#)
[Especiales](#)
[Participación](#)
[Servicios](#)
[Turismo El Lito](#)

[Área Metropolitana](#)
[Deportes](#)
[Política](#)
[Sucesos](#)
[Educación](#)
[Información General](#)
[Santo Tomé](#)
[Regionales](#)
[Áldea Global](#)
[Nac](#)

Área Metropolitana

Edición del Sábado 20 de julio de 2002

[Enviar](#) [Imprimir](#)

[Me gusta](#) 0

EQUIPE SU NEGOCIO CON PAGO DIARIO

Edición Impresa

Sábado 20 de julio de 2002

[Ver edición completa](#)

Piden una solución para el zanjón de Guadalupe

Representantes de numerosas instituciones que componen el Grupo de Trabajo Guadalupe Estratégico se reunieron el jueves último con funcionarios municipales en la sede de la vecinal Guadalupe Este para plantearles su inquietud por el estado en que se encuentra el zanjón a cielo abierto que corre por Echagüe a la altura del Gada. Pero para poder apreciar in situ la situación y analizar distintas alternativas que permitan revertir el problema, el grupo recorrió toda la zona.

Se trata del zanjón Dorrego, situado sobre Echagüe y que finaliza en la estación de bombeo ubicada sobre el terraplén French.

En el lugar se observa una importante acumulación de basura, producto de la actividad del cirujero, y la presencia de desechos de gran tamaño que hacen de tapón impidiendo el normal escurrimiento del agua: heladeras, cubiertas y objetos de todo tipo y tamaño son frecuentes en el lugar.

También observaron el estado del puente que atraviesa el zanjón y, ya en el interior del reservorio, comprobaron la necesidad de profundizar el canal para mejorar el drenaje. Por último, y en la casabomba, se comprobó el deterioro de las instalaciones y la cantidad de escombros acumulados que podrían dificultar la salida del agua hacia la laguna.

Soluciones

En diálogo con este diario, el secretario de Obras y Servicios Públicos municipal Juan José Maspons -uno de los funcionarios que participó de la reunión- admitió el riesgo que supone el estado del zanjón, en particular frente a la perspectiva de que se produzcan cuantiosas lluvias en época de primavere.

Por esa razón, adelantó que en los primeros días de agosto podrían comenzar a concretarse trabajos de limpieza en el primer tramo del desagüe, para lo que se necesitaría gestionar con la provincia maquinaria específica. Luego seguirá un trabajo de desmalezamiento y nueva canalización, sumado a un saneamiento del sector de casabomba.

Además de Maspons participaron del encuentro el subsecretario de Obras Públicas Jorge Bourous y Luis Amavet, de Planeamiento. De parte de las instituciones participaron representantes de la vecinal Guadalupe Este, Cooperativa Setúbal, Basílica de Guadalupe, vecinal Guadalupe Nordeste, vecinal Dorrego, vecinal Central Guadalupe, Cooperativa de Barrio Judiciales y Gladys Fieltes y Mariano Figueroa, coordinadores del Grupo de Trabajo, además de integrantes de la mesa ejecutiva y del equipo técnico.

Todo el diario

Secciones

[Todos los Títulos](#)
[Área Metropolitana](#)
[Buzón](#)
[Deportes](#)
[Economía](#)
[Información General](#)
[Áldea Global](#)
[Opinión](#)
[Política](#)
[Regionales](#)
[Sucesos](#)
[Necrológicas](#)
[Pantallas y Escenarios](#)
[Persona y Sociedad](#)

Suplementos

[Ambiente & Ciencia](#)
[Nosotros](#)

Dentro de los proyectos emergentes de esta acción, se encuentra el de otorgarles un destino a esas 10 has vacantes en un sector del barrio, de las cuales, como dijimos recién, el destino original era una Avenida de Circunvalación de la ciudad que nunca se construirá. Precisamente, dentro de sus distintas actividades, GE ha gestionado y obtenido el comodato de las mismas por parte de Vialidad Nacional, por lo que hoy es el responsable primigenio del destino de ese sector, si bien los destinatarios formales son las Vecinales Guadalupe Noreste y Central Guadalupe, en cuyo espacio jurisdiccional se desarrolla esto.

Por otro lado, en cuanto a la asistencia técnica a este proceso, en primera instancia GE solicitó el asesoramiento de un grupo de estudiantes de arquitectura. Estos realizaron un importante trabajo de planificación, aunque metodológicamente tradicional como luego se comentará, lo que resultó en un diagnóstico urbano del sector y en una serie de propuestas globales de intervención. Esto se ha convertido en la base de las actividades siguientes de GE, después de lo cual, para profundizar y darle un marco más amplio al proceso de planificación, se recurrió a la implementación de un PEIS de la UNL el que fuera aprobado y puesto en ejecución en 2003. Y un equipo de las Facultades de Arquitectura y de Ciencias Hídricas desarrolló un trabajo de planificación estratégica participativa, con un enfoque de base asimilable a la escuela de Planificación Estratégica de Barcelona.

Ilustración 11

Santa Fe | Miércoles 21 de marzo de 2012 | 11:29 hs | T: 21° ST: 17° H: 99% - [Clima extendido](#) | [Ingresar](#) | [Registrarse](#)

El Litoral.com

Edición Online | **Edición Impresa** | Todos los Títulos | Ediciones Anteriores | Especiales | Participación | Servicios | Turismo El Litoral

Área Metropolitana | Deportes | Política | Sucesos | Educación | Información General | Santo Tomé | Regionales | Áreas Global | Noticias

Área Metropolitana

Edición del Sábado 13 de septiembre de 2003

Enviar | Imprimir

Me gusta 0

Firman un convenio para el desarrollo urbano y social

Entre la Universidad Nacional del Litoral y la Cooperativa Setúbal Ltda., en representación de otras entidades barriales, se firmó un convenio de asistencia técnica académica y de investigación, para el desarrollo y ejecución del Proyecto Guadalupe Estratégico.

En agosto tuvo lugar una reunión en las instalaciones del Colegio Parroquial de Guadalupe en la que participaron la Universidad Nacional del Litoral, representada por su rector, Mario Barletta; César Trucco, síndico de la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos Setúbal Ltda.; Oscar Borsotti, por la Vecinal Central Guadalupe; Raúl Cabelero, por la Vecinal Guadalupe Este; Mariano Figueroa, coordinador de Guadalupe Estratégico, y Cristina Zimmerman y Raúl Argamendia, en representación del intendente municipal.

Por este acuerdo, la universidad desarrollará y subsidiará actividades planificadas en el Proyecto de Extensión de Intentes Social (Peis) Guadalupe Estratégico, mientras que la cooperativa y las otras instituciones a las que representa facilitarán lugares de trabajo para talleres y reuniones que se realicen en el marco del proyecto, como así también, difundir la iniciativa y las conclusiones a las que se arriben.

Planificación

Básicamente, el proyecto apunta a que todo lo referido a planificación estratégica, planificación institucional y urbanismo de la zona de Guadalupe, sea considerada, centralizada y llevada a cabo por los firmantes del convenio.

Además de lo ya comentado, los firmantes plantean que se pueden ir incorporando otros proyectos de inversión de desarrollo social por medio de técnicas participativas de trabajo en talleres.

Para esta instrucción, habrá una primera etapa de capacitación de recursos humanos y asistencia técnica para los directamente involucrados.

Los responsables de llevar adelante la iniciativa serán el Ing. Julio Alejandro Tallih (director), el Ing. Diego Adolfo Vallente (coordinador general) y los arquitectos Ricardo Luis Santiago y José Marcos Caballero (subdirectores). También desarrollará tareas la Lic. María Elena Kessler.

Se verán beneficiadas por estas acciones las vecinales Central Guadalupe, Guadalupe Oeste, Guadalupe Este, Guadalupe Norte, Coronel Dorrego, Asambleas Barrial Guadalupe, Cooperativa Setúbal Ltda. Cooperativa de Vivienda Judiciales Ltda., Club Ciclón Racing, Grupo Manzanas Solidarias, Museo Municipal Fernández Moreno, Museo Municipal Fernández Navarro y Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe.

Este proyecto, considerado relevante y pionero en la ciudad, tiende a centralizar planes y proyectos de desarrollo del barrio de Guadalupe como un plan sectorial articulado y con participación social de los vecinos a través de las entidades que los agrupa. Una de las

AMOBILIARIOS UNIVERSO SRL

Edición Impresa

Sábado 13 de septiembre de 2003

[Ver edición completa](#)

Todo el diario

Secciones

Todos los Títulos
Área Metropolitana
Buzón
Deportes
Economía
Áreas Global
Opinión
Política
Regionales
Sucesos
Necrológicas
Pantallas y Escenarios
Persona y Sociedad

Suplementos

Ambiente & Ciencia
Nosotros

Este punto merece un párrafo especial dado lo visto antes de la cuestión metodológica por diferir los criterios de trabajo con los vistos en el marco teórico. Nos centraremos en las diferencias por considerar que tienen mayor peso en los resultados que las coincidencias, en su mayoría filosóficas más que instrumentales.

El trabajo planteado desde la perspectiva técnica se sustenta en los siguientes pasos, según la fuente consultada:

El método de trabajo implementado en Guadalupe Estratégico ha retomado algunos elementos usuales de la planificación estratégica de ciudades, a saber:

- la división de la tarea de planificación en tres instancias o momentos, cada uno de ellos con aspectos particulares en sí: la elaboración de un diagnóstico sobre el

territorio; la elaboración de la propuesta de acción, esto es, del plan; y la implementación o ejecución del plan;

- la articulación entre el conocimiento sistemático sobre el territorio con las visiones e interpretaciones que provienen de los distintos actores sociales;

- la instrumentación de instancias de convalidación pública de las acciones, como modo de resolver esa articulación hacia el interior del proceso de planeamiento;

- la organización de los trabajos alrededor de dos grupos pertenecientes a los actores que promueven la planificación estratégica participativa: un grupo coordinador y un equipo técnico, encargados de la elaboración e implementación del proceso de planificación;

- el carácter de asistencia técnica de la tarea del equipo externo, en este caso, la Universidad Nacional del Litoral.

A su vez, los distintos momentos del proceso de planificación participativa tienen diversas etapas, las cuales varían conforme a los autores que sean consultados.

La primera cuestión que resalta es que se trata de un proceso de planificación, donde la gestión³⁴ no se ve como el instrumento materializador de la solución de los distintos problemas y, no obstante no asumirla, no se deja establecida como una instancia imprescindible para alcanzar sus metas. Ellos plantean solamente un denominado Proyecto Ancla, que tiene como fin principal materializar resultados a corto plazo y, se estima, por no estar explícito en el mencionado documento, que es para afianzar el escenario de trabajo.

Precisamente, ésta es otra diferencia substancial, el hecho de que no se constituye primero un escenario de planificación. Esto pasa habitualmente porque se busca responder la necesidad del demandante, cayendo en la ansiedad del mismo firmante del convenio para el PEIS y que induce a no considerar a todos los actores involucrados, lo cual es en sí, uno de los puntos básicos de la metodología PPGA y que se observa en los otros casos de Parque Avellaneda y Parque Federal. Entendemos que esto provoca efectos no deseados en Políticas Públicas como centralidades

³⁴ Una definición aceptada de gestión es administración, o sea, asignar recursos a la consecución de distintas tareas necesarias para alcanzar un fin u objetivo, con más la toma de decisiones en ese sentido, en tanto que este autor utiliza una frase propia, que es “hacer que las cosas pasen”.

institucionales, en este caso en el mismo Guadalupe Estratégico y en liderazgos personalistas, como es el caso del que en el informe citan como líder de la misma ONG, por lo que todo queda sujeto a la volatilidad de los procesos participativos asistemáticos, casi diríamos espasmódicos, lo que es más acentuado aún en aquellos centrados en liderazgos fuertes. Así también se puede ver que basan la cuestión en los problemas y sus soluciones y obvian cuestiones como los planteos explícitos de corresponsabilidad de todos los actores y las estrategias para conseguir esas soluciones.

Como emergente positivo de todo este proceso, cabe destacar una serie de talleres participativos donde, entre otros productos decisionales de los vecinos, se logró que el área de referencia del caso fuera destinada a espacio verde exclusivamente. Este espacio se denominó, precisamente, “Parque Norte”, por su destino definido y dada su importancia relativa sobre el resto de la ciudad, no solamente sobre el barrio.

Esta decisión tiene como base tanto el ideario colectivo de los vecinos acerca de vivir en un barrio “jardín” como las falencias de este tipo de espacios en la ciudad, como ya se mencionó, desde lo urbanístico. Además, existe paralelamente una visión de que ésta sería una forma de paliar determinados problemas de inseguridad así como de evitar otros nuevos, como el incremento de asentamientos irregulares en la zona y que acarrearán inconvenientes, como minúsculos grupos de delincuentes ya identificados que se esconden entre el resto de gente humilde que vive en esos mismos caseríos.

Como otra iniciativa trunca de esta ONG mencionaremos el Proyecto de Preclasificación de Basura que se dio en 2005 y 2006, limitado a un sector de unas 40 manzanas del barrio y que hacía punta sobre una cuestión que llegaría a la ciudad recién en 2008 con la nueva gestión. Los vecinos se encargaron de las actividades de difusión y concientización, tan necesarias en estas cuestiones y el municipio debía comprometer un camión que recolectara los residuos “secos” dos días por semana. Después de unos

meses, este compromiso fue incumplido y el proyecto terminó como un buen intento.

Ilustración 12

El Litoral.com

[Imprimir esta página](#)

Link completo de la nota: www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/04/22/metropolitanas/AREA-03.html

Por falta de acompañamiento político

En Guadalupe Estratégico se cae el proyecto de reciclado

La separación de basura en el barrio Guadalupe comenzó tiempo atrás por la neta iniciativa y voluntad de los vecinos que se reunieron, buscaron información, apoyo y hasta viajaron a Entre Ríos para conocer otra experiencia. Hoy el plan se cae por la falta de compromiso de las autoridades.

De la redacción de El Litoral.

Guadalupe Estratégico es una ONG que se formó hace cuatro años atrás, con vecinos del barrio con problemas comunes, por ejemplo, la basura y la seguridad. En busca de solucionar esos inconvenientes propios de nuestros días, se organizaron y comenzaron a mentar planes, acciones.

Una de las tareas que implementaron fue la separación en origen de los restos de los hogares en húmedos y secos. Pero no fue fácil, costó y mucho. >

La idea surgió de los Talleres Públicos Participativos que se organizaban; en un primer momento fue una prueba piloto, ya que desconocían en gran parte cómo hacer el trabajo, pero sabían que la cuestión de la basura necesitaba un tratamiento especial y urgente. >

"Tomamos el tema, empezamos a hacer la convocatoria de las escuelas, de instituciones, de vecinos y de las organizaciones no gubernamentales que querían colaborar y empezamos a discutir", explica Mariano Figueroa, integrante de Guadalupe Estratégico, sobre los inicios del proyecto.>

Pero la inundación de 2003, entre otras tantas cosas, postergó el comienzo del trabajo. "Dejamos ahí el tema de la basura y se pasó a atender a los evacuados. Cuando pasó todo, retomamos, recorrimos escuelas, tomamos contacto con el ingeniero Carlos Martín que nos ayudó a despejar dudas, desconocíamos mucho del tema, también contamos con el apoyo de la UNL, nos brindó volantes informativos para repartir en el barrio", comentó Figueroa, quien también dijo que la manera de tener contacto y saber si los vecinos ayudarían fue a través de unas encuestas que hicieron. "La respuesta fue positiva, el barrio estaba dispuesto a hacer su parte y también los informamos sobre lo que tendrían que hacer día a día", dijo. >

Del ingeniero Martín, quien hizo un doctorado en Bolonia sobre el tema, obtuvieron respuestas concretas sobre qué hacer con, por ejemplo, las pilas, con los focos, con los tubos fluorescentes.>

El paso siguiente era comenzar a separar. "Hicimos un lanzamiento importante y empezamos, también pesábamos la basura seca que se juntaba. Para dar a conocer nuestro trabajo hacíamos circular un volante informativo cada dos meses. Ahí planteábamos la cantidad que juntábamos y también se hizo para estimular y mostrar los resultados concretos", precisó Figueroa. >

El ocaso del plan

Desde un primer momento y como elemento indispensable, se buscó el acompañamiento de la Municipalidad local, es fácil imaginar que sin el apoyo político un proyecto así, no funciona. "Fuimos con el secretario de

Para continuar con la idea de revisar los planteos ciudadanos que resultan luego en Políticas Públicas, como en este caso no se cuenta con un documento propositivo como lo son los Planes de Manejo presentados en los

casos anteriores, tomaremos aquí los Informes del Equipo de Extensión³⁵ que trabajó en Guadalupe como fuente principal de información.

Con relación a la Imagen Objetivo obtenida de talleres participativos que se plantea, sería allí lo siguiente:

- Un barrio con ofertas educativas para todas las necesidades.
- Acceso a bibliotecas públicas.
- Igualdad de servicios para todos los sectores: cloacas, iluminación, limpieza.
- Integración sociocultural. Reconocer las diferencias, sin violencia, solidario.
- Guadalupe con igualdad de oportunidades.
- Darle una salida digna a los asentamientos irregulares.
- Guadalupe con vivienda digna para todos los sectores.
- Un Guadalupe turístico, con un ordenamiento del tránsito, con veredas sanas, transitables, con lugares históricos y culturales abiertos a sus visitantes.
- Hacer de la Plaza Juan Pablo López un lugar para realizar actos culturales, folklóricos, teatrales, títeres, etc. Para que la plaza sea una referencia cultural.
- Guadalupe con identidad cultural. La cultura como espacios habilitantes para desarrollar los talentos y recibir a los talentosos (promoviéndolos).
- El deporte no debiera ser un lujo, sino una necesidad. Aun el “campito” debería estar previsto.

Mientras tanto, en cuanto a la Identificación de Problemas e ideas de acción, se vemos las principales en esta tabla:

³⁵ Informe de avance, PEIS: Guadalupe Estratégico, UNL, 2003–2004.

| Problemas | Soluciones |
|--|--|
| Falta de coordinación entre las distintas instituciones y por ello pérdida de efectividad. | Red de Instituciones Barriales. |
| Dispersión de esfuerzos, falta de coordinación, ausencia de voluntad. | Fortalecer Guadalupe Estratégico, profundizando la discusión y abriéndolo aún más. |
| Basura y contaminación. | Tratamiento domiciliario de la basura. Organismos de control más eficientes. Deberían unirse las agrupaciones sociales del barrio, peticionar ante las autoridades y colaborar en la acción. |
| Indiferencia oficial por las problemáticas del barrio. | Descentralización del municipio. |
| Falta de infraestructura cultural. | Gestión de un Centro Cultural (sala). |
| Vivienda: no se respeta la legislación existente en materia de vivienda. No sólo los asentamientos son irregulares, hay veredas no reglamentarias. | Implementar la ley. |
| Aguantadero de choros en la villa e inacción de la cana coimera. | Pedir intervención a la autoridad competente. |
| No habilitar Playa Norte, declarada "tierra de nadie". | Exigir la revisión de la postura. Pronunciamiento público de las instituciones participantes del taller. |
| Condición sanitaria de los asentamientos ilegales. | Investigar qué piensa hacer la autoridad competente. |
| Salud: falta de medicamentos e insumos. | Organizar programas de prevención, tanto en enfermedades como en salud productiva. |
| Turismo y recreación: falta de infraestructura. | Exigir al Gobierno el saneamiento de las playas. |
| Escasa explotación de las potencialidades turísticas. | Promover las potencialidades. Diagramación de un circuito turístico que comprenda aspectos histórico-culturales, religioso y paisajístico. Organización de festivales. |

En esta instancia de la presentación del caso, es necesario puntualizar que con el terreno disponible sin intervención, más allá de dos o tres canchas de fútbol improvisadas, sólo hubo muestras de voluntad política en aras de avalar, y en algunas ocasiones sostener con recursos, ciertos proyectos de GE, como por ejemplo con la presencia del intendente en los talleres de

planificación, el aval de concejales, el otorgamiento del comodato por parte de Vialidad Nacional, entre otros.

Ahora, teniendo en cuenta las nuevas condiciones impuestas por el contexto actual, podemos decir que algunas son expresamente un emergente de este proceso que ya está en camino y que otras se deben trabajar en el desarrollo de la experiencia.

Los vecinos

En el caso de los vecinos de Guadalupe, la motivación fue en principio un problema puntual, pero luego se extendió propositivamente a la inquietud de establecer y lograr una visión del barrio en desarrollo. La imagen de un Parque de 10 has donde se encontraba un terreno subutilizado y la cercanía de áreas como la mencionada Paya Norte, que sufrían en peores condiciones la ausencia del Estado, fueron motivadoras más que suficientes para lo que podríamos denominar un “empuje constituyente”.

En la búsqueda de apoyos, encontrar a la UNL en la persona del equipo extensionista consolidó el espacio y, más allá de la metodología, su presencia fue un aval a la seriedad del proceso. Los vecinos argumentan que ellos se vieron rápidamente identificados con la situación, pero que otras instituciones del barrio, algunas emergentes de 2001, como las asambleas populares, no comulgaron con una mecánica que establecía ciertas reglas en la forma de hacer las cosas.

En cuanto a las características positivas de esa mecánica, destacan la “horizontalidad”³⁶ de esos procesos, que las organizaciones no estuvieran “burocratizadas”, que existieran debates transparentes para llegar a consensos sin votación, en definitiva, que se “construyera comunidad” a partir de la solidaridad.

Lo negativo, tal como expresó un entrevistado, fueron los “manejos turbios”. Y repreguntado sobre el caso, lo definió como atinente a las camarillas, los

³⁶ Las comillas indican la transcripción textual de los vocablos extraídos de las entrevistas realizadas.

dobles discursos, la priorización de los intereses sectoriales y la jerarquización de los fines sin pensar en los medios: “el fin no justifica los medios”. También se observó que algunos cuestionaban las “organizaciones cerradas” y hacían referencia a aquéllas que se cernían a un solo modo de hacer las cosas.

En cuanto a los factores que consideran que deberían estar presentes, se refieren fundamentalmente a cuestiones metodológicas, resaltan lo positivo descrito antes, como la “convocatoria con temario previamente acordado, en lugar hora y tiempo de duración consensuado”, así como lo relativo al consenso para lograr “decisiones construidas de manera colectiva” y “aceptar las diferencias”, dar tiempo al trabajo, el diálogo y la solidaridad nuevamente. Respecto de la situación actual, aparece la decepción ante lo irresuelto al plantear que “es difícil asegurar el panorama existente hoy, ya que hace un tiempo que no abordamos dicha área, pero creemos haber puesto el tema en el debate”. Rescatan “haber conseguido el comodato y afianzado una red de organizaciones que deberíamos reflotar en caso de encontrar una posibilidad cierta de llevar adelante la obra”.

En cuanto al rol del Estado, coinciden en que “indudablemente es central”. A esta altura del caso, plantean que “si el Estado se animara a convocar al barrio para movilizarlo por esta maravillosa extensión vacante” o “si fuera capaz de llamar a un concurso tal vez internacional o al menos nacional, seguramente podríamos lograr alguna propuesta que hasta podría conseguir vecinos que contribuyeran a que los fondos se lograran”. Destacan asimismo a la gestión actual, que “eligió la Estación de Ferrocarril... en buena hora, pero sin el Estado es absolutamente imposible lograr transformar este sector del barrio”, aunque surge el resentimiento por acciones frustradas, como un proyecto de tratamiento de la basura en el barrio, donde “motorizamos la preclasificación pero luego, sin el Estado, la experiencia se cayó”, con referencia a la gestión 2003-2007.

Consultados acerca de si conocen o han tenido experiencias de GA y noción de su influencia en la efectividad de la política, expresan: “no hemos

accedido a ninguna, más allá de conocer la intención de llevarla adelante en el Parque Federal, pero creemos que sería la mejor garantía que la experiencia exceda una gestión política y se transforme en un objetivo del barrio". En este sentido, en la entrevista se pudo vislumbrar una cierta autocritica por no haberse abierto a otras propuestas, que en definitiva resultarían complementarias y no contradictorias, cuestión que quizás restó fuerza al movimiento iniciado.

Por último, vuelven a la base al afirmar que "sólo con el compromiso del barrio, la transformación será defendida y promovida por todos".

El modelo de Gestión

El Estado municipal presente en esos años era, como se vio en el análisis de este punto en el caso de Parque Federal, antes de 2007, básicamente de características burocráticas, sin un claro proyecto de desarrollo local, poco participativo en sus políticas y sólo se limitaba a avalar y/o apoyar las iniciativas de la sociedad que lograban llamar su atención.

Precisamente, GE, más que el colectivo de instituciones constituido alrededor de la idea del Parque Norte, ha logrado ese efecto a partir del empuje y determinación de sus integrantes, los que específicamente cuentan con una clara "predisposición a asociarse" y con un fuerte "compromiso y ampliación del proceso democrático", tal como exige el modelo PPGA, expresado no sólo en su trabajo comunitario sino también desde la experiencia de vida de muchos de ellos.

Y teniendo en cuenta el perfil del municipio recién planteado, tanto en un contexto de desarrollo local como en la búsqueda de una relación tal entre Estado y sociedad que dé la posibilidad de hacer un nuevo pacto, en el caso de GE podemos observar que no estuvieron presentes los aspectos que venimos destacando, así como "la eficiencia y eficacia de la acción del Estado que se descentraliza", aspecto incipiente hoy en día que en esos momentos fue totalmente inexistente.

Los intentos de los vecinos chocaron permanentemente con la inacción e indiferencia del municipio y de ciertas oficinas del Gobierno provincial con competencia en asuntos viales y de vivienda.

Tanto fue así que, a la fecha, se ha avanzado tibiamente en temas como seguridad y asentamientos irregulares, pero con políticas formuladas de la manera tradicional, es decir, a demanda, que entran en la agenda por *lobby* o presión social y que son diseñadas e implementadas en forma centralista.

El mismo Plan Urbano, si bien fue cuestionado, no sufrió modificación alguna con relación a ello y la idea central para el sector emerge de la competente pero aislada mirada de los equipos técnicos municipales.

4. ANÁLISIS CRÍTICO

Para analizar los datos relevados en los escenarios comentados, procedemos a continuación a contrastar las distintas combinaciones que se pueden encontrar al cuali-cuantificar las variables surgentes de las dimensiones seleccionadas, definiendo con ese fin un nivel para cada dimensión, las del Estado y las del cuerpo social involucrado, a saber:

- **Nivel de descentralización:** la presencia del Estado en el lugar y su capacidad para tomar decisiones.
- **Matricialidad funcional:** si el Estado demuestra un funcionamiento integrado entre sus propias áreas o si, por el contrario, éstas intervienen en forma aislada unas de otras.
- **Nivel de transparencia:** grado de accesibilidad a la información que tiene la ciudadanía.
- **Apertura:** si hay medidas tendientes a favorecer la participación, si las Políticas Públicas tomaron los insumos políticos provenientes de la participación.
- **Efectividad:** en qué nivel las Políticas Públicas cubrieron las expectativas/necesidades de los ciudadanos.
- **Interacción:** cuántas problemáticas propias del escenario considerado poseen un abordaje comunitario multisectorial.
- **Institucionalidad:** cuantía y vigencia de organizaciones de la ciudadanía activas en el lugar.
- **Compromiso:** cuáles son los niveles de participación en los ámbitos generados por sí mismos o por terceros, ya se trate del Estado o de otras instituciones ajenas al escenario.
- **Objetivos sociales (Beierle, 1998):** con el fin de considerar los procesos de participación desde un punto de vista metodológico, se analizaron cuáles son los niveles alcanzados de educación del público (ciudadano), incorporación de sus valores a la toma de decisiones, la mejora de la calidad de las decisiones, incremento de la confianza en

las instituciones públicas, reducción de conflictos y mejoras en términos de costo-efectividad del proceso de toma de decisiones.

Los distintos métodos de evaluación cuali-cuantitativa tratan de traducir observaciones cualitativas del objeto de estudio en expresiones cuantitativas a los efectos de objetivar esa instancia, en especial cuando no existen mecanismos de medición/cuantificación porque ese mismo objeto no lo permite o porque el proceso de investigación no lo pudo lograr. Es esa tarea, la determinación del indicador y de la escala a utilizar están sujetas a la utilidad que les preste al analista y a la justificación que él pueda dar respecto de su uso (Arrillaga, 1997). Aquí nos parece que podríamos encontrar distintas expresiones y escalas para armar, por ejemplo, un Cuadro de Puntuación, pero recurriremos a una forma más sencilla y gráfica, que es igualmente útil a los efectos de este trabajo.

Cada dimensión de análisis en cada caso y escenario será considerada de la siguiente manera:

- **Presente**, cuando en el caso se puedan observar rasgos objetivos que nos permitan afirmar que es detectable, pintándose la intersección en la tabla con verde y una equis (X).
- **Incipiente**, cuando se vean algunos indicios que nos permita pensar en su existencia a nivel inferencial, que se verá amarillo con un guión (-).
- **Ausente**, cuando no se pueda percibir rasgo alguno que nos permita hacer inferencia alguna, de color rojo con un cero (0).

Esto se plantea así en una alegoría a un semáforo puesto al proceso de las Políticas Públicas, ya que entendemos que facilitará visualmente la determinación del escenario presente en cada caso y en cada situación a la hora de analizar la efectividad, o no, de las acciones del Estado.

Se presentan dos tablas en función de que se pudo observar en los distintos casos un punto de inflexión en cuanto al Estado presente en un período determinado, alrededor de 2006-2007, en el gobierno de la ciudad de Buenos

Aires, que vale para Parque Avellaneda, y en los Estados provincial y municipal, sobre todo este último, para Santa Fe, pudiéndose asimismo hacer un análisis de trayectorias en cada escenario.

El primer escenario sería antes de ese punto:

| Casos | | Parque Avellaneda | Parque Federal | Guadalupe |
|-----------------------|--|-------------------|----------------|-----------|
| Variables\Dimensiones | | | | |
| Descentralización | | X | 0 | 0 |
| Matricialidad | | - | 0 | 0 |
| Transparencia | | - | 0 | 0 |
| Apertura | | X | 0 | 0 |
| Interacción | | - | - | - |
| Institucionalidad | | X | X | X |
| Compromiso | | X | X | X |
| Objetivos sociales | Información/Educación a la ciudadanía | X | 0 | 0 |
| | Incorporación de sus valores en las decisiones | X | 0 | 0 |
| | Calidad de las decisiones | - | 0 | 0 |
| | Confianza en las instituciones públicas | - | 0 | 0 |
| | Reducción de conflictos | X | - | 0 |
| | Relación costo-efectividad | X | - | 0 |

Aquí podemos observar que en la ciudad de Buenos Aires se viene dando un proceso de descentralización desde antes de la Ley de Comunas, pero que en esa instancia el mismo se profundiza y se vuelve irreversible. Esto se puede verificar por la instalación de los CGP desde 1996 y por la misma Ley de Comunas.

La coordinación de políticas se puede inferir en términos de su aplicación en un ámbito donde se conjuga el accionar de las distintas expresiones del Estado, cual es la MTC, pero no alcanza quizás para asegurar que se puede observar efectivamente. Esto, más allá de iniciativas que generaron políticas, como la creación de la escuela, las distintas actividades culturales, las obras de puesta en valor de los edificios del Parque, necesariamente debió ser gestionado con las diversas áreas del Gobierno de la ciudad presentes concurrentemente en las reuniones de la Mesa.

La transparencia es un punto cuestionado por los vecinos aunque comience con la comunicación vía web y se advierta una apertura importante al propiciar y hasta formalizar los procesos participativos de intervención en las Políticas Públicas. Así, en el mismo proceso de formulación de la Ley de Comunas se da, en un lapso determinado, un interesante nivel de participación que continúa desde la sanción de la Constitución de la ciudad.

Entre los vecinos comienza la interacción de un buen número de OSC sobre la base de un fuerte compromiso con el espacio público y la reconstrucción de la identidad del barrio, de acuerdo con lo manifestado en las entrevistas realizadas, cuando aseguran que, al ver el funcionamiento de la MTC, se suman, aunque quizás sin comprender tanto el modelo. Recuperar su acervo cultural, entonces, y poner el espacio público a disposición de todos, los movilizan desde ese momento y hasta el día de hoy.

En cuanto a los procesos de interacción Estado/Sociedad, cumplen en general con las condiciones de informar y educar a la sociedad, de incorporar sus valores a las decisiones, de reducir los conflictos, y son adecuados los niveles de esfuerzo invertidos en función de los objetivos logrados. En tanto, todavía es relativa la calidad de las decisiones debido a su distancia y la

confianza en las instituciones no es la ideal, aunque se puede afirmar que las Políticas Públicas tienen buenos niveles de efectividad en lo que hace a relacionar los impactos con los planteos de los actores involucrados.

En cambio, en Santa Fe es inexistente toda expresión de modernidad del Estado en términos de la configuración que se le exige en estos tiempos, con la situación agravante de la dependencia del Gobierno provincial. Los vecinos presentan buenos niveles de organización y de compromiso, tienen alguna interacción en pos de objetivos puntuales evidenciada en la conformación de la MCG sin el municipio, lo que precisamente mina la confianza en las instituciones y es un déficit en este aspecto. Además, persisten ciertos conflictos y el esfuerzo en la participación es mucho con relación a los resultados obtenidos.

El siguiente escenario luego de ese momento:

| Casos | | Parque Avellaneda | Parque Federal | Guadalupe |
|-----------------------|--|-------------------|----------------|-----------|
| Variables\Dimensiones | | | | |
| Descentralización | | X | X | X |
| Matricialidad | | - | X | X |
| Transparencia | | X | X | X |
| Apertura | | - | X | X |
| Interacción | | - | X | 0 |
| Institucionalidad | | X | X | - |
| Compromiso | | X | X | X |
| Objetivos sociales | Información/Educación a la ciudadanía | - | X | 0 |
| | Incorporación de sus valores en las decisiones | - | X | 0 |
| | Calidad de las decisiones | - | X | 0 |
| | Confianza en las instituciones públicas | - | X | - |
| | Reducción de conflictos | X | X | - |
| | Relación costo-efectividad | X | X | 0 |

En este nuevo escenario, también en Buenos Aires, si bien continúan vigentes aspectos positivos como la descentralización y se han mejorado otros como la transparencia, se ha retrocedido en cuanto a la coordinación de acciones en las Políticas Públicas; y el grado de apertura, que

formalmente se mantiene, es cuestionado por los vecinos. El Gobierno de la ciudad ha vetado la Ley de Comunas en algunos puntos y está dilatando su implementación definitiva. No obstante, se han mantenido los niveles de interacción, institucionalidad y compromiso, e incluso algunos se han profundizado en nuevos emprendimientos.

Por lo que se pudo determinar, en el proceso de las Políticas Públicas la ciudadanía ha sido un tanto relegada en cuanto a información-decisión, por lo que la calidad de las decisiones es al menos cuestionable. Asimismo, la confianza en las instituciones ha descendido notablemente. Como positivo, se mantiene el control de conflictos y la relación costo-beneficio en los procesos participativos observados.

En Santa Fe se da el proceso inverso, más asimilable al anterior a 2007 en Buenos Aires, cuando se dio comienzo a una política de modernización claramente dirigida a un cambio del perfil de la gestión. El proceso de descentralización, aun en una primera etapa que puntualizamos como desconcentración, es un indicio claro en ese sentido, con más esa política de decidir determinadas obras por parte de los vecinos, mal llamada presupuesto participativo pero que sí es una muestra de apertura.

Precisamente, la experiencia de Parque Federal, sumada al trabajo conjunto en otros espacios públicos, como el Parque Garay y el Riacho Santa Fe, evidencia una actitud de compartir la responsabilidad y parte de las decisiones. El mismo Plan Urbano fue objeto de consultas en distintos ámbitos, en algunos de los cuales, como la MCG del Parque Federal, se le hicieron cambios al proyecto oficial.

En cuanto a los casos analizados, no puede decirse que este cambio en el municipio haya producido lo mismo. Fue ampliamente comentado antes el vuelco en Parque Federal respecto del reconocimiento oficial de la MCG, de las obras en el Parque y en La Redonda, del cambio substancial que se dio en el entorno urbano objeto de este estudio. Mientras que en Guadalupe la situación continuó casi en el mismo nivel de abandono y GE casi ha cesado

en sus actividades después de haber “movilizado” al barrio durante muchos años.

Con referencia a la **efectividad de las Políticas Públicas**, conforme al planteo global de este trabajo, debería ser una consecuencia de cierta combinación de las otras dimensiones analizadas. Veamos.

En los escenarios “favorables”, Parque Avellaneda antes de 2007 y en Parque Federal y/o en el barrio Guadalupe después de ese año, es clara la relación entre las expectativas de la sociedad involucrada y los resultados obtenidos por las Políticas Públicas, en tanto que no se observan conflictos/incendios que hubiera que atender.

En Parque Avellaneda, los planteos/demandas tenían como eje estructurador al mismo espacio verde pero su índole temática era distinta. Desde las reformas necesarias en materia de limpieza y reposición de equipamiento básico, pasando por posiciones sobre la convivencia del Parque con su entorno urbano, hasta la definición para el uso de infraestructura existente a refaccionar se vieron plasmados en Políticas Públicas que le dieron solución.

En Parque Federal, luego del cambio de gestión, se vieron satisfechas las expectativas respecto del propio espacio verde y del sector de la ciudad colindante; la desidia y abandono dejaron lugar a un ordenamiento y definición de su superficie, una primera etapa de equipamiento, la refacción de su edificio emblema y, fundamentalmente, un ejercicio de interacción permanente que va definiendo las futuras intervenciones del Estado.

Paralelamente, temas concatenados como los problemas de anegamiento de los sectores lindantes al Parque o la imposición de un uso del suelo a partir del nuevo Plan Urbano, se fueron resolviendo en forma consensuada entre los actores públicos y privados.

En el caso de GE no se dio tal cambio en la situación/problema, esto, más allá del cambio descrito en el Estado a partir de fines de 2007, podemos atribuirlo a la desarticulación del proceso de participación por distintas

razones que, luego, en las conclusiones, trataremos de comentar. Los terrenos destinados al Parque Norte siguen en el mismo estado; si bien los problemas de seguridad se han morigerado, continúa estando el foco de los mismos en los asentamientos irregulares de la zona, y la Municipalidad tiene planes para el sector según ha manifestado, aunque no los ha llevado a la práctica y se mantuvo, por el momento, el proyecto consecuente a nivel de idea.

En los escenarios “desfavorables”, a la inversa en cuanto a las fechas en cuanto a que es después de 2007 en Buenos Aires y antes de esa fecha en Santa Fe, si bien no se cuenta con datos certeros en función del alcance de esta investigación, a partir de los testimonios recogidos y de actitudes puntuales, como el veto a la Ley de Comunas, se puede inferir un cambio de perfil de la gestión, lo que induciría la baja de la efectividad en Buenos Aires, en función de la distancia de las Políticas Públicas generadas con las expectativas de la gente.

Por otro lado, es evidente la insatisfacción general en Santa Fe debido a la ausencia total del Estado y la consecuente dilapidación de los esfuerzos sociales en ambos escenarios.

En PF la desidia era total a pesar de la acción de los vecinos, lo que también se daba en Guadalupe Estratégico. En ambas, las promesas eran incumplidas permanentemente y había una fuerte incertidumbre sobre el destino de los terrenos.

5. CONCLUSIONES

En una famosa entrevista televisiva el reconocido especialista chileno en planificación Carlos Mattus, él planteó crudamente su visión respecto de los problemas de la política en América Latina³⁷.

Allí sentenció que:

- Los políticos **generan sus propios problemas**, se dedican a resolver los problemas de la política y dejan de lado los problemas de la gente.
- Los políticos **no saben que no saben**, creen que con los saberes que traen incorporados pueden ser buenos gobernantes y desconocen las competencias inherentes al gobierno en sí, a la gestión pública.
- **Existe un sistema de “baja responsabilidad”**, nadie le pide a nadie que rinda cuentas por su desempeño, y esto facilita un *statu quo* de mediocridad, lo que a su vez induce la ineficiencia, la corrupción, etcétera.
- **Los partidos políticos son clubes electorales**, no tienen centros de formación para sus líderes, así como espacios donde se piense el país y se formulen políticas a mediano y largo plazos.
- **Predominan los sistemas ultracentralizados**, lejos de la gente, presentándose como gran logro la municipalización de la política cuando no se mide la escala en la mayoría de los casos y resulta tan distante esto como lo anterior, generándose un problema de democratización que hay que atacar profundamente.

Es decir que, quizás sin coincidir con la categoría “**los políticos**”, muy de moda en los medios argentinos para describir una suerte de eterno concejal/diputado/intendente/etc., podemos acordar en que puntualiza muchos de los vicios de la práctica política que se reflejan en las Políticas Públicas y que hemos estado describiendo como los responsables de su

³⁷ <http://www.youtube.com/watch?v=e32nJ2rX8-8>

ineficacia, primordialmente, por generar una gestión³⁸ más efectivista que estratégica, clientelista antes que participativa, burocrática antes que abierta e innovadora. Este pie que nos da la *real politique* nos introduce a poder plantear las conclusiones que estimamos arribar en este trabajo y otorga relevante trascendencia al tema que estamos analizando, puesto en valor por las más importantes figuras del ámbito de lo público.

Así, podemos decir que, por una parte, la teoría nos indica claramente dos cosas en cuanto a esto: una es que estamos en un proceso cada vez más claro para todos, cual es el del predominio de la gobernanza como marco de la gestión en general de los asuntos públicos, como Bressier Pereira y Cunnill Grau (1999) cuando hablan del “control y la participación directa de la sociedad” en forma de *lobby* en la actualidad y que debería superarse ello por un “consenso republicano” como forma de toma de decisiones.

Asimismo, tanto la academia como los actores socioinstitucionales de la sociedad civil plantean que aquellos asuntos se deben de dirimir en un lugar que no es el despacho de los funcionarios ni los salones de los palacios gubernamentales, sino que se ha trasladado a una arena común, que es de todos y no es de nadie, donde todos saben y todos son responsables, cual es el Espacio Público No Estatal donde, como reza la mencionada Cunnill Grau (1995), se debe crear una “nueva institucionalidad, donde la sociedad civil cumpla un papel relevante”.

Mientras tanto, los problemas de ineficacia del accionar del Estado frecuentemente puestos a la luz en cada problemática se pueden atribuir en gran medida a el/los modelo/s de organización del trabajo que posee, por lo que no puede atender esa nueva realidad; básicamente, su rigidez, fragmentación y centralización son los rasgos más criticados.

³⁸ El mismo Mattus puntualiza una visión de la gestión “focalizada en la movilización de recursos” es “una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización considerada”. O, dicho de otra manera, la gestión es “la capacidad de articular los recursos de que se disponen de manera de lograr lo que se desea”.

En el mismo sentido, Echebarría (2005) nos dice al respecto aquello de que la falta de presencia de los Ejecutivos ante los otros actores se debe a la “debilidad de la burocracia”, lo que sería también la causa del fracaso de las políticas desarrollistas en la región. Esto es abonado luego por Lahera (2006) cuando afirma que las políticas no son un mero proceso, sino que también tienen aspectos comunicacionales y de participación que no son atendidos por el modelo imperante.

Precisamente, las reformas institucionales van en ese sentido, hacia el que antes denominábamos Estado de Tercera Generación, el que se mueve en esa nueva arena: el EPNE, el que podía responder a estas exigencias más numerosas en cantidad y variedad hoy en día, sobre la base de sus nuevos rasgos más acordes con esta realidad.

La descentralización es la primera característica a destacar y por la cual, como nos dice Pratts (2004), se tiende a buscar mayor presencia del Estado en el territorio, más allá de las distintas formas que esto adquiere en cuanto a su nivel de desarrollo y profundidad (Rondinelli, 1984). Aun así, la idea supera esta distribución espacial con efectos esperados como la optimización de los servicios, la atención a la diversidad en la planificación y ejecución y el incentivo de la participación, según entendemos desde aquí (Traba, 2012).

Otra línea importante de morigeración del modelo burocrático es la que nos marca el concepto de Gobierno Matricial, es decir, aquella forma de gestión que vence las barreras funcionales y jurisdiccionales con el fin de superar los males que Martins (2004) nos señala sobre un proceso “descoordinado, inconsistente e incoherente de formulación e implementación de Políticas Públicas”. Conceptos como el de la Matriz Institucional (Marini-Martins, 2004) que encara la gestión de programas y proyectos integradamente, y el de Gobierno en Red, que relaciona organismos públicos con similares objetos de sus políticas, suman en la implementación de este trayecto de trabajo.

Asimismo, si la participación social emerge como una condición deseable en este proceso, para todos los autores la información disponible por el cuerpo socio-institucional involucrado es central para poner a la sociedad en situación de tomar decisiones en igualdad de condiciones, por lo que las medidas relacionadas con la transparencia del Estado son centrales. Tanto que Jardim (2001) nos plantea que esto determina el grado de democratización de una sociedad y que mejores serán las relaciones Estado/Sociedad civil, más allá de los derechos inherentes a saber, a controlar y a ser protagonista. En este mismo ámbito hemos señalado un rasgo que resulta difícil de evaluar objetivamente pero que tratamos de caracterizar conceptualmente sobre su tendencia a favorecer procesos de participación en la políticas públicas que desarrolla, el que denominamos como el del grado de Apertura del gobierno/Estado presente/responsable del problema.

En cuanto al proceso de las Políticas Públicas que se marca como deseado en este contexto, Mattus (1987) plantea que es preciso generar capacidad mediante, entre otras cuestiones, la “adopción de técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la complejidad de la sociedad”. Igualmente, señala que la ineficacia de los gobiernos reside, entre otros factores, en una planificación y en métodos primitivos e ineficaces, en que no se articulan los niveles, en que no se distribuyen esfuerzos y decisiones adecuadamente, por citar algunos de los que antes describíamos en el marco teórico. Mientras que el proceso de producción sigue una secuencia que es de lo más lógica pero donde se debe atender a lo citado antes de la comunicación e interacción de los actores.

Precisamente en el primer paso, como es la construcción de la Agenda, se torna fundamental definir **el problema**, en qué forma se lo hace y quiénes participan de ello, fenómeno que se repite luego con distintas implicancias en las siguientes fases de Formulación e Implementación. En tanto que a la hora de la Evaluación, podemos afirmar que sí es raro que esta etapa se produzca

en las Políticas Públicas de la región en general, más aún es que ese proceso sea abierto a distintos actores que los Estatales.

Con referencia esto mismo, la apertura del proceso, vimos claramente que la participación popular depende de factores que van más allá de la mera voluntad del decisor político de turno y de la visión de la democracia que se tenga (Beierle, 1998). Participar es tomar decisiones, dicen Molina Vega y Perez Baralt (2000) para la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia de Costa Rica, pero esto depende de factores como la información con la que se cuenta, que señalamos antes, y de las características del proceso. Son determinantes tanto su aspecto fundacional como la composición de los participantes en términos de representatividad y equilibrio, como en lo procesual, respecto de la claridad de los objetivos planteados, la instancias de participación y el procedimiento para la toma de decisiones (Beierle, 1998). También se debe mirar hacia cuestiones que minan estos procesos por sus efectos negativos, como el clientelismo o el disciplinamiento social, la cultura del conflicto, el temor de los funcionarios a la exposición, la cultura tecno-burocrática del Estado, la información deficitaria o desvirtuada, entre otras.

Una pregunta interesante surge aquí: ¿es cierta o falsa la antinomia participación vs. eficiencia, o efectividad en nuestro caso? Y subsecuentemente, ¿cómo se hace para sobrellevar todos los obstáculos que se presentan en estos procesos, como los que describimos recién? La respuesta que encontramos a ello es la metodología.

Beierle (1998) nos señala 4 factores de éxito en esta tarea: la claridad del proceso, la articulación entre actores, la integralidad del enfoque y la efectividad del Estado, con lo que estamos muy de acuerdo, pero el cómo se hace lo encontramos en otro lado.

La familia de metodologías PPGA nos aporta lo necesario en este sentido, innovadoras en su planteo de gestionar mientras se planifica y de planificar

mientras se gestiona, trae un planteo fundacional que suscribimos fuertemente desde lo experiencial: dedicar un tiempo a la construcción de un escenario de trabajo/interacción donde se vuelquen los esfuerzos colectivos (Redin-Morróni, 2002). Co-gestiva, integral, “enredada”, procesual y constructora de consenso, son las características principales que los mismos autores destacan y que cumplimentan de modo abarcativo las demandas de los procesos que venimos describiendo hasta aquí y que son nuestro objeto de estudio.

Las dos que describimos más son la Planificación Participativa y la Gestión Asociada, ya que son las que se aplicaron en los casos de estudio y las que guardan la esencia del planteo teórico de esta escuela. Tanto es así, que las mismas cumplen con los Objetivos Sociales que Beierle (1998) plantea para todo proceso de participación: educan e informan al público, lo incorporan en la toma de decisiones, mejoran la calidad de las decisiones, aumentan la confianza en las instituciones, reducen los conflictos y todo ello en una relación costo (del proceso) - efectividad (de las políticas resultantes) aceptable para todos.

En cuanto a lo metodológico, en la fase inicial de planificación una cuestión destacable es que, además de cumplir los preceptos fundacionales señalados, se utiliza una técnica de problematización de la realidad circundante que expone la multifacética cara de las necesidades de la gente y da lugar a su “ataque” por los frentes que esto demande. Asimismo, tanto en la misma instancia como luego, al sistematizar el mecanismo en la Gestión Asociada, el planteo es sentar a todos en la misma Mesa, para coordinar y potenciar el Trabajo, a través de la construcción del Consenso.

Las ventajas del actor público, por su lado, son apreciables, lo que de alguna manera induciría a dejar la anquilosada actitud centralista burocrática, ya que en general digamos que en estas instancias de trabajo conjunto se reducen distancias con la sociedad en muchos sentidos, por lo que se puede diagnosticar certeramente, se pueden consensuar líneas de trabajo, se

mejora la implementación de las políticas y hasta es factible blanquear las restricciones para tomar medidas en determinados asuntos.

Los casos presentados van en ese sentido, como vemos en el Capítulo del Análisis Crítico. Por una parte, los escenarios “favorables”, presentes cuando Estado y Sociedad han actuado en forma asociada, corresponsablemente sobre los asuntos públicos, los problemas/expectativas de la sociedad se han satisfecho de alguna manera, donde el Estado tenía un formato determinado, descentralizado, matricial, transparente, abierto, y donde el proceso de participación seguía ciertas reglas que lo ordenaba y le daba cierta perdurabilidad en el tiempo. Cuando estas condiciones no se dieron, en los escenarios “desfavorables”, los resultados observados fueron otro; y, si bien no podemos argumentar una relación causal totalmente objetiva, la falta de efectividad de las políticas, o inexistencia de ellas, en relación con los problemas identificados está demostrada al menos conceptualmente.

Finalmente, en estas conclusiones, el análisis que el autor puede aportar está planteado en las proposiciones que se realizaron en el trayecto de este trabajo; las mismas devienen del presente escrito pero también fueron emergentes de la práctica profesional y académica. Desde esa perspectiva doble, podemos decir que lo visto hasta aquí viene a confirmar impresiones que se pudieron vislumbrar en los distintos ámbitos de participación, en Parque Federal como extensionista, en Guadalupe Estratégico como simple ciudadano, en la gestión del Estado provincial y en la tarea docente-investigativa de la Universidad.

Por todo esto, las principales inferencias que podemos hacer a partir de ello son:

- Los bajos niveles de efectividad de las Políticas Públicas tienen múltiples factores responsables, pero los referidos a, u originados en, sus instancias decisoriales y sus características funcionales serían los principales.

- El modelo burocrático induce deficiencias en ese proceso, es decir que la centralización y fragmentación típica de su accionar, interno y entre niveles, induce los déficit que hemos descrito a lo largo de este trabajo,
- La solución en el marco del EPNE parece estar alrededor de generar procesos donde las Políticas Públicas, especialmente las que se refieren a problemas multivariantes con soluciones multijurisdiccionales, se diriman en escenarios contruidos *ad-hoc* donde el Estado, a partir de asumir una configuración determinada y la sociedad, a partir de asumir compromisos y ambos, a partir de seguir ciertas reglas, puedan tomar decisiones conjuntas y abordar las acciones conjuntamente, cada uno en su rol.

En definitiva, deberíamos estar en condiciones de responder a la pregunta que nos hacíamos en la hipótesis: ¿SE PUEDEN TOMAR MEJORES DECISIONES?

Como se planteó, si para responderla hace falta una comprobación cuantitativa cuyos resultados arrojen claras diferencias, ello resulta una tarea digna de un proceso investigativo que está más allá del alcance de esta tesis, en el caso de que se pueda recolectar información de esas características. Ahora, si entendemos como mejores decisiones aquellas que llevan a que las Políticas Públicas acerquen a la sociedad a un futuro deseado por ella misma y por sus dirigentes, podemos asegurar con firmeza que la respuesta afirmativa es una posibilidad real, especialmente en la medida en que se busque construir esos escenarios asociados donde se den formas y métodos como los que se presentaron en este trabajo, u otros de características similares pero que garanticen las condiciones que antes señalábamos para ese proceso: una nueva relación Estado/Sociedad, un proceso de gobernanza y la participación efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Osvaldo A. (1998). "Nuevas perspectivas en el análisis de políticas públicas". Maestría en Administración Pública (CURZA-IIFAP), pág. 6. Viedma, Argentina.
- ARRILLAGA, Hugo y otros (1991). *Curso para Graduados: Identificación Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión*, FICH, UNL.
- ARRILLAGA, Hugo (1997). "Una síntesis de la evolución de la oferta técnica de métodos evaluativos de proyectos de inversión." En *Evaluación de proyectos de inversión, hacia la construcción de nuevas perspectivas*. Ediciones UNL, Santa Fe, Argentina.
- BID - Escuela Interamericana de Administración Pública - Fundación Getulio Vargas (1979). *Proyectos de Desarrollo*. Limusa, México.
- BEIERLE, Thomas (1998). "Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals." *Discussion Paper* 99-06, RFF.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. (1998). "La Reforma del Estado de los años noventa, lógica y mecanismos de control." *Rev. Desarrollo Económico*, Vol. 38, n° 150.
- BRESSER PEREIRA, L.C.; CUNILL GRAU, N. (1999 [1998]). "Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No-Estatal." En *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- CARDOZO BRUM, M. (1992). "Análisis de la Política descentralizadora en el Sector Salud." Primer Premio, 1º Concurso de Ensayos, AAG, Buenos Aires.
- CARRILLO CASTRO, A. (1988). "El federalismo y sus dos vertientes: Descentralización y Desconcentración." SSA - Gobierno del Estado de Guerrero - OPS, México.

- CLOSA MONTERO, Carlos (2001). *El Libro Blanco sobre la Gobernanza*.
Minda de Gunzburg, Centre for European Studies, Harvard University,
Comisión de la UE *Gobernanza Europea. Un Libro Blanco* COM.
- CUNILL GRAU, Nuria (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos." *Revista del CLAD*,
Caracas, Venezuela.
- CUNILL, Nuria (2003 [2000]). "Responsabilización por el control social." En
La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.
Consejo Científico del CLAD, BID, EUDEBA. Actualizado por Nelson De
Freitas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DURSTON, John (2002). *El capital social campesino en la gestión del
desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras*. Naciones Unidas
– CEPAL, Santiago de Chile.
- ECHEBARRÍA, Koldo (2006 [2005]). "Caracterización empírica de las
burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de
elaboración de las Políticas Públicas." *Rev. Reforma y Democracia* n°
34, Centro Latinoamericano para Administración para el Desarrollo,
Caracas, Venezuela.
- ESTÉVEZ, Alejandro (comp.) (2001). *La Reforma Managerialista del Estado*.
Ed. Cooperativas, Buenos Aires.
- FEDOZZI, Luciano (2001). "Orcamento participativo. Reflexoes sobre a
experiencia de Porto Alegre". Tomo Editorial; Porto Alegre.
- JARDIM, José María (2001). "Archivos, transparencia del Estado y capacidad
gubernativa en la sociedad de la información." *Serie Estudios Culturales*
n 7; Unidad de Desarrollo Social, Educación y Cultura, Organización de
los Estados Americanos.
- KOONTZ, Henry; WEIHRICH, Heindrich (1994). *Administración, una
perspectiva global*. McGraw - Hill, México.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1994). *Estado y Sociedad. La nueva relación a
partir del cambio estructural*. Tesis-Norma, Buenos Aires.

- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE SANTA FE (2011). *La Gestión del Cambio*.
Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, Argentina.
- LAHERA P., Eugenio (2006 [2005]). "Del dicho al hecho: cómo implementar las políticas?" Rev. *Reforma y Democracia* n° 35; Centro Latinoamericano para Administración para el Desarrollo, Caracas.
- LÓPEZ, Andrea (2003). "La nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual." *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Doc. n° 68, INAP.
- LOSCOS FERNÁNDEZ, Fco. Javier (2002). "Eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de las Políticas Públicas." VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- MARINI, Caio; MARTINS, Humberto (2004) "Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento." IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- MARTNER, Gonzalo D. (2000). "*La descentralización y la reforma regional en Chile*", Universidad de Santiago de Chile.
- MARTINS, Humberto (2004). "Introducción al Gobierno Matricial, el problema de la fragmentación." IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Miguel (1998). "Las ilusiones participativas de la planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín ante la transmodernidad." En *Revista Interamericana de Planificación* (SIAP) Vol. XXX, n° 117 y 118.
- MASCAREÑO, Carlos. "Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 45, Caracas.
- MATUS, Carlos (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Fundación Altadir, Caracas, Venezuela.

- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SANTA FE (2002). *Plan Estratégico "Santa Fe, Siglo XXI"*. Diagnóstico Participativo, Santa Fe, Argentina.
- NAVARRO GÓMEZ, Carmen (2002). "Gobernanza en el ámbito local." Ponencia ante el VII Congreso del CLAD, Lisboa, Portugal.
- OSLAK, Oscar (1997). "Estado y Sociedad: Nuevas Reglas de Juego?" Rev. *Reforma y Democracia* nº 9, Caracas.
- OSLAK, Oscar (2000). "El Mito del Estado Mínimo, un década de reforma estatal en la Argentina." CLAD, IV Congreso, Santo Domingo.
- POGGIESE, Héctor (1993). *Escenarios de Gestión Asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad*. FLACSO, Buenos Aires.
- POGGIESE, Héctor (1993). "Metodología FLACSO de Planificación-Gestión." *Serie documentos e informes de investigación* nº 163, Área Planificación y Gestión, FLACSO, Buenos Aires.
- POGGIESE, Héctor; REDIN, Ma. Elena; ALI, Patricia (1999). "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre el Estado y la Sociedad." En Daniel Filmus (comp.), *Política, Sociedad y Cultura*, FLACSO y EUDEBA, Buenos Aires.
- POGGIESE, Héctor (2000). Panel: "Gestión local del desarrollo: planificación y alianzas estratégicas, IIº Seminario Internacional - Parques tecnológicos e incubadoras de empresas, desarrollo local y gestion tecnológica". Mar del Plata.
- POGGIESE, Héctor (2008). "Programa de transición para las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires: una historia de nunca acabar." X Seminario de la Red Iberoamericana de Investigación en Globalización y Territorio, México.
- POGGIESE, Héctor (2011). "Planificación Participativa y Gestión Asociada. Metodologías". Espacio Editorial, Buenos Aires.
- PONCE TALANCÓN, Humberto (2006). "La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar estrategias de intervención en las organizaciones productivas y sociales." En Rev. *Contribuciones a la Economía*, septiembre.

- PRATS I CATALÁ, Joan (2004). "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo." En Sáinz Moreno, Fernando (dir.), *Estudios para la reforma de la administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- REDIN, Ma. Elena; MORRONI, Walter (1998). "Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana." Programa Políticas PúblicasGA, FLACSO, Buenos Aires.
- RONDINELLI, D. y otros (1984). *Descentralización en los países en desarrollo*. Banco Mundial, Washington.
- RUANO DE LA FUENTE, José M. (2002) "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico." En Navarro Gómez, Carmen, *Gobernanza en el ámbito local*. Ponencia ante el VII Congreso del CLAD, Lisboa, Portugal.
- STALKER, Germán (2006). "Participación ciudadana en las decisiones públicas. La Ley de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: interrogantes y desafíos." En *Contraloría y participación social en la gestión pública, Serie Concurso del CLAD - Gobierno de España*, Caracas.
- SUBIRATS, Joan; GOMÁ, Richard (1989). "Evaluación de Políticas Públicas." en Subirats, J., *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. INAP, Madrid.
- SUBIRATS, Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. INAP, Madrid.
- THWAITES REY, Mabel (2005). "Estado, ¿Qué Estado?" Capítulo 1 en Thwaites Rey, Mabel; López, Andrea, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas, derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo, Buenos Aires.
- TRABA, Luis (2004). "Reconstrucción de la presencia territorial del Estado." Vº Coloquio sobre transformaciones territoriales – UGM. La Plata.